

บทวิเคราะห์คดี*

เรื่อง หลักความได้สัดส่วน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ดำเนินการก่อสร้างวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในดินโดยชิงเส้นเป็นแนวทางสำหรับให้เครื่องจักรเจาะพื้นดินและวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียโดยมีแนวขนานไปกับบ้านที่อยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้คัดค้านให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดกระทำการดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงดำเนินการต่อไปจนการเจาะพื้นดินและวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่า ตำแหน่งท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยมากเกินไป เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเกิดความวิตกกังวลและหวาดกลัวอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น จนทำให้เกิดความเครียดและสุขภาพจิตเสื่อม นอกจากนี้ การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวยังกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวชุมชน รวมทั้งทำให้ราคาที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเสื่อมราคาลง และแม้บริษัท อ. จำกัด เจ้าของโครงการบ้านจัดสรรจะยังมีได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วกรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการต่างมีส่วนเป็นเจ้าของ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปวางแนวอื่นให้พ้นจากหมู่บ้านและให้ทำการกลับฝังให้พื้นดินเข้าสู่สภาพเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว นอกจากนี้ ที่ดินทั้งสามแปลงภายในหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่อยู่ในแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติเป็นพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบมิได้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว หากแต่มีเพียงสิทธิ์ที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงไม่กระทบถึงที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนโดยตรง และแม้การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจะเป็นการรอนสิทธิ์ก็ตาม แต่เมื่อแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติอยู่ในแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ก่อนการสร้างหมู่บ้าน พื้นที่ดังกล่าวจึงถูกจำกัดสิทธิการใช้ภายใต้ข้อกำหนดห้ามมิให้กระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าแรงสูง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อกำหนดเขตเดินไฟฟ้าที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนั้น การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงไม่ได้รอนสิทธิ์หรือจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบในพื้นที่ดังกล่าวมากกว่า

* จัดทำโดย นางสาวฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์ น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ร.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน (Master 2 Droit public) มหาวิทยาลัย Clermont-Ferrand I ประเทศฝรั่งเศส, ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน เกียรตินิยมดีมาก (Doctorat en droit public) (mention très honorable et les félicitations à l'unanimité) มหาวิทยาลัย Montpellier I ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ที่เป็นอยู่เดิมจนเกินวิสัยแต่อย่างใด อีกทั้งมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและการใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อด้วย และเมื่อพิจารณาความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญแล้วก็ไม่เห็นหน่วยงานใดแสดงความเห็นว่าโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีมีโอกาที่จะเกิดอันตรายได้จนน่าวิตกกังวลเกินกว่าปกติธรรมดา นอกจากนี้ โครงการของผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม คือ การนำก๊าซธรรมชาติมาพัฒนาและเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าอันจะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี คือ การนำก๊าซธรรมชาติไปผลิตกระแสไฟฟ้าแทนถ่านหินที่มีราคาแพงกว่าและมีมลพิษมากกว่าก๊าซธรรมชาติกับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบที่ว่า การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความไม่สบายใจ ความวิตกกังวล และก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ รวมทั้งทำให้ราคาที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเสื่อมราคาลงนั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และเมื่อพิจารณาจากการได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐด้านพลังงานบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแล้วเป็นไปตามหลักของความได้สัดส่วนจากการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น และเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินขึ้นมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบชอบที่จะแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อขอให้เยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบกล่าวอ้างได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยการดำเนินการดังกล่าวชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พินาศหายฟ้อง

ข้อสังเกต

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ศาลจำต้องวินิจฉัยให้มีความก่อนว่าการดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อนึ่ง ในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าว ศาลได้นำ “หลักความได้สัดส่วน” มาใช้ในการวินิจฉัย กรณีจึงมีประเด็นน่าสนใจที่พึงพิจารณาในที่นี้ ๒ ประเด็นด้วยกัน คือ ๑. หลักความได้สัดส่วนคืออะไร และ ๒. การนำหลักความได้สัดส่วน

มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ. ๘๘๓/๒๕๕๖

๑. หลักความได้สัดส่วนคืออะไร

หลักความได้สัดส่วน (le principe de proportionnalité) ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของแนวความคิดตามหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมากขึ้น ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักการที่สำคัญที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปมีผลกระทบต่อนิติและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควร

อนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักความได้สัดส่วนดังกล่าว นอกจากศาลจะพิจารณาถึงความเหมาะสมระหว่างวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ (les moyens) กับเป้าหมาย (les fins) แล้ว ศาลยังพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ ศาลจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ได้สัดส่วนเหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป้าหมาย และการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความได้สัดส่วนก็คือการที่ฝ่ายปกครองนำมาตรการที่ดีที่สุดมาปรับใช้กับประชาชนนั่นเอง

หลักความได้สัดส่วนตามระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศฝรั่งเศส แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ก็ได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิพากษาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืน โดยคดีที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญก็คือคดี Ville nouvelle Est^๑ คดีนี้สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ว่า “การดำเนินการเวนคืนที่จะถือว่าเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้นั้นก็ต่อเมื่อปรากฏว่าความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชนค่าใช้จ่ายในการเวนคืน และความไม่สะดวกเรียบร้อยที่จะเกิดแก่สังคมหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ประโยชน์สาธารณะอื่น นั้น ไม่สูงเกินไปกว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับจากการเวนคืน” อนึ่ง คดีนี้ศาลได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงของโครงการเวนคืนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ กล่าวคือ มีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะเวนคืน โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี หลักการที่สภาแห่งรัฐวางขึ้นนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนี้ที่เห็นว่า “การตรวจสอบโดยศาลช่วยสกัดกั้นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะตามอำเภอใจ ไร้เหตุผล หรือขาดการศึกษาข้อมูลให้ดี และเป็นการบังคับให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบต่อประชาชนและศาล โดยในการจัดทำโครงการหนึ่งโครงการใดนั้นจะต้องเกิดขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยที่ดีและเป็นการวินิจฉัยที่ยอมรับได้อีกด้วย”

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ คดี Ville nouvelle Est ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืน ศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาปัญหาสามประการด้วยกัน คือ ๑. การเวนคืนได้กระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (l'intérêt public) หรือไม่ ๒. หากศาลเห็นว่า การเวนคืนจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแล้ว ศาลก็จะตรวจสอบต่อไปว่า

^๑ CE, ass., 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, in René CHAPUS, *Droit administratif général* Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 1075.

การเวนคืนดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่ ๓. หากศาลเห็นว่าการเวนคืนเป็นกรณีที่น่าจำเป็นแล้ว ศาลก็จะพิจารณาต่อไปว่าการเวนคืนจะทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเกินกว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับจากการเวนคืนหรือไม่ กล่าวคือ การเวนคืนจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชน ค่าใช้จ่ายในการเวนคืน และความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นสูงเกินไปกว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับจากการเวนคืนนั้น หากประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการเวนคืนมีมากกว่าข้อเสียในด้านต่าง ๆ แล้ว การเวนคืนนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง ทฤษฎีที่สภาแห่งรัฐนำมาใช้ในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนดังกล่าวเรียกว่า “ทฤษฎีว่าด้วยความสมดุลระหว่างสิ่งที่ได้ลงทุนไปกับประโยชน์ที่ได้รับตอบแทนกลับมา” (la théorie du bilan «coût-avantages») ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับหลักความได้สัดส่วน

นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของผู้ปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้ เนื่องจากการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมอาจทำให้ผลประโยชน์ของผู้ปัจเจกชนก็ดี ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันก็ดี รวมทั้งผลประโยชน์ของส่วนรวมก็ดี เกิดการขัดแย้งกันได้ หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักการที่ศาลนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ดังกล่าวบนพื้นฐานที่คำนึงถึงความยุติธรรมของทุกฝ่าย โดยจะมีการประเมินค่าความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมประการหนึ่งกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ปัจเจกชนอีกประการหนึ่ง

อนึ่ง หลักความได้สัดส่วนสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ หลักการย่อย ดังนี้

(๑) หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักการข้อนี้บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้พิจารณาเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

(๒) หลักความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด อนึ่ง ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่จะต้องเลือกบุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด”

(๓) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หลักการข้อนี้เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่จะเกิดแก่ปัจเจกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวมกับประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเรียกร้องว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับกับประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักความได้สัดส่วนจะตรวจสอบตามลำดับขั้นตอนดังนี้ คือ ในขั้นแรกศาลจะตรวจสอบว่า มาตรการ

^๒ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, วิทยุชน, ๒๕๔๓, หน้า ๘๕-๘๖.

ที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับกับประชาชนนั้น สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นหรือไม่ ขั้นที่สอง ศาลจะตรวจสอบต่อไปว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุดหรือไม่ กล่าวคือ ต้องไม่มีมาตรการอื่นที่กระทบสิทธิของประชาชนน้อยกว่ามาตรการดังกล่าว และขั้นสุดท้าย ศาลจะตรวจสอบว่า มาตรการนั้นให้ประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องเสียไปหรือไม่

๒. การนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖ แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้นำ “หลักความได้สัดส่วน” มาใช้ในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) ศาลตรวจสอบว่า การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นหรือไม่ โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า “โครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม กล่าวคือ เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาพัฒนาและเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าอันจะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งการดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวจะช่วยให้อัตราการเติบโตของการจัดทำบริการสาธารณะด้านความมั่นคงของรัฐด้านพลังงานบรรลุผล” อนึ่ง คำวินิจฉัยในส่วนนี้เป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผลซึ่งเป็นหลักการย่อยประการแรกของหลักความได้สัดส่วน

(๒) ศาลตรวจสอบว่า การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามแนวนั้นของผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นหรือไม่ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดหรือไม่ โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า “ที่ดินทั้งสามแปลงภายในหมู่บ้านอาสาเฮาส์ที่อยู่ในแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติเป็นพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบมิได้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว หากแต่มีเพียงสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงไม่กระทบถึงที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนโดยตรง และแม้การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจะเป็นการรอนสิทธิก็ตาม แต่เมื่อแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติอยู่ในแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตั้งแต่ก่อนการสร้างหมู่บ้าน พื้นที่ดังกล่าวจึงถูกจำกัดสิทธิการใช้ภายใต้ข้อกำหนดห้ามมิให้กระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าแรงสูง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อกำหนดเขตเดินไฟฟ้าที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนั้น การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงไม่ได้รอนสิทธิหรือจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบในพื้นที่ดังกล่าวมากกว่าที่เป็นอยู่เดิมจนเกินวิสัยแต่อย่างใด อีกทั้งมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและการใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อด้วย และเมื่อพิจารณาความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญแล้วก็ไม่เห็นหน่วยงานใดแสดงความเห็นว่าโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีมีโอกาสที่จะเกิดอันตรายได้จนน่าวิตกกังวลเกินกว่าปกติธรรมดา” อนึ่ง คำวินิจฉัยในส่วนนี้เป็นไปตามหลักความจำเป็นซึ่งเป็นหลักการย่อยประการที่สองของหลักความได้สัดส่วน

(๓) ศาลตรวจสอบว่า การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีให้ประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบต้องเสียไปหรือไม่ โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า

“เมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี คือ การนำก๊าซธรรมชาติไปผลิตกระแสไฟฟ้าแทนถ่านหินที่มีราคาแพงกว่าและมีมลพิษมากกว่าก๊าซธรรมชาติกับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบที่ว่า การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความไม่สบายใจ ความวิตกกังวล และก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ รวมทั้งทำให้ราคาที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเสื่อมราคาลงนั้น เห็นว่า ได้สัดส่วนกัน” อนึ่ง คำวินิจฉัยในส่วนนี้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบซึ่งเป็นหลักการย่อยประการที่สามของหลักความได้สัดส่วน

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ในคดีนี้ว่า หลักความได้สัดส่วนกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น โดยในคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่า การดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องเสียไป การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบตามมาตรา ๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรณานุกรม

๑. หนังสือและตำราภาษาต่างประเทศ

CHAPUS (R.), Droit administratif général Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001.

VAN LANG (A.), Dictionnaire de droit administratif, 5^e éd., Dalloz, 2008.

๒. หนังสือ ตำรา และบทความภาษาไทย

ดิเรก สุขสว่าง, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.

บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส”, ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. – ส.ศ. ๒๕๔๒), หน้า ๔๐-๕๑.

ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, ใน วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. – ส.ศ. ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๑ – ๑๓๑

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตรฐานในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ใน วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๓๐, ฉบับที่ ๒, มิถุนายน ๒๕๔๓, หน้า ๑๘๗-๑๘๙.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, วิญญูชน, ๒๕๔๓.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักแห่งความได้สัดส่วน”, ใน วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๒๐, ฉบับที่ ๔, ธันวาคม ๒๕๓๓, หน้า ๙๙-๑๐๑.