

สำเนาคู่ฉบับ

○ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้
พิจารณา

(ต. ๑๙)



คดีหมายเลขดำที่ ๕๒๘/๒๕๕๔

คดีหมายเลขแดงที่ ๗๓๐ /๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

นายจุฑารมณ มั่งคั่ง

ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ที่ ๑

คณะรัฐมนตรี

ที่ ๒

กองทัพอากาศที่ ๒

ที่ ๓

กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

ที่ ๔

ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนไทย - กัมพูชา

ที่ ๕

คณะกรรมการร่วมไทย - กัมพูชา

ที่ ๖

กรมแผนที่ทหาร

ที่ ๗

สภาความมั่นคงแห่งชาติ

ที่ ๘

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่ ๙

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สืบเนื่องจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล
แห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำ



หลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) แลกเปลี่ยนความร่วมมือและบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ทางทะเล ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ข้อกำหนดและแผนแม่บทสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกพร้อมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ (TOR ๔๖) รัฐบาลประเทศกัมพูชาได้แนบแผนที่ ๑ : ๒๐๐,๐๐๐ ซึ่งไม่ถูกต้อง และเป็นแผนที่ซึ่งเคยทำให้ประเทศไทยสูญเสียปราสาทพระวิหารจากการตัดสินของศาลโลกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ รวมทั้งการจัดทำแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ได้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่กลับอนุมัติและให้ลงนามในสนธิสัญญาโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายจากการที่ประเทศไทยสูญเสียอธิปไตยเหนือดินแดนทางบกประมาณ ๑.๘ ล้านไร่ และในทะเลประมาณ ๑๕ ล้านไร่ ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดิน พันธุ์กรรมพืชและสัตว์ น้ำมันและแก๊สธรรมชาติ โบราณสถาน และสิทธิในฐานะพลเมืองไทยซึ่งเข้าไปทำมาหาเลี้ยงชีพได้โดยอิสระเหนือดินแดนดังกล่าวอย่างหมดสิ้นลง

สำหรับกรณีการจัดทำแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และที่ ๘ ได้รับรองแผนที่แนบท้ายคำขอที่ขึ้นทะเบียนมรดกโลกของประเทศกัมพูชาเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ความเห็นชอบแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างไทย - กัมพูชา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายพดล ปัทมะ) ลงนามเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยใช้เวลาตรวจสอบรับรองแผนที่ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญเพียง ๖ วัน ต่อมาในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณีให้ความเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายพดล ปัทมะ) ลงนามในแลกเปลี่ยนความร่วมมือไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ สนับสนุนการขึ้นทะเบียน



เป็นมรดกโลก พร้อมแผนที่แนบท้าย ต่อมามีการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ครั้งที่ ๓๔ ระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๕๓ ณ กรุงบราซิเลีย ประเทศบราซิล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ลงชื่อในมติประนีประนอม ๕ ข้อ ซึ่งเป็นการยอมรับกับนานาชาติว่าแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ทำให้ไทยสูญเสียสิทธิยกเลิกสนธิสัญญาที่จัดทำโดยมิชอบด้วยมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นอกจากนี้กรณีคนไทยมีนายวีระ สมความคิด กับพวกรวม ๗ คน ถูกทหารกัมพูชาจับตัวไปจากเขตแดนไทย ณ บ้านหนองจาน ตำบลโนนหมากมูน อำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ในขณะที่เข้าไปตรวจสอบพื้นที่พิพาทบนถนนสาธารณะประโยชน์ในฝั่งไทยและถูกดำเนินคดีในศาลกัมพูชาโดยมิชอบ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ไม่สั่งถอนกำลังออกจากเขตแดนไทยบนหลักเขตที่ ๗๓ และแนวสันปันน้ำที่ยึดถือมาแต่เดิม โดยหลงผิดปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) และข้อกำหนดและแผนแม่บทสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ (TOR ๔๖) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มีคำสั่งให้มีการถอนกำลังออกจากจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ยกเลิกบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) แถลงการณ์ร่วมและบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ทางทะเล ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ข้อกำหนดและแผน



แม่บทสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ (TOR ๔๖) และแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

๒. ให้การกระทำของคณะกรรมการที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ (MOU ๔๓) แถลงการณ์ร่วมและบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ทางทะเล ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ข้อกำหนดและแผนแม่บทสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ หรือข้อตกลงหรือบันทึกการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีผลผูกพันประเทศไทย และไม่ให้อำนาจดำเนินการตกลงกับกัมพูชาอีกต่อไป รวมทั้งมิให้หน่วยงานรัฐยอมรับที่จะทำตามข้อตกลงที่เกิดจากคณะกรรมการนี้

๓. ให้กรอบเจรจาที่รัฐสภาพอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งรับสืบทอดข้อตกลงมาจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ (MOU ๔๓) ตกเป็นโมฆะ

๔. ห้ามมิให้มีการทำสนธิสัญญาใดอีกโดยโดยใช้แผนที่ ๑ : ๒๐๐,๐๐๐ ของฝรั่งเศสเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา เนื่องจากฝรั่งเศสจัดทำโดยฝ่ายเดียวไม่มีการลงนามโดยฝ่ายไทย

๕. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๙ ยกเลิกการลงนามเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ในมติประนีประนอม ๕ ข้อ ซึ่งเป็นการยอมรับกับนานาชาติว่าแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่

๖. ให้กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดให้หน่วยขึ้นตรงอ่านคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗ /๒๕๕๑ คำพิพากษา



ศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๔๖ - ๒๐๔๘/๒๕๕๒ คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๓๘/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์
ให้กับผู้ฟ้องคดี ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ถอนบันทึกการประชุมคณะกรรมการ
เขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (เจบีซี) ทั้ง ๓ ฉบับ ซึ่งกำลังจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
ออกมาก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

๒. ให้กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
จัดทำลัทธิคุ้มครองพื้นที่ประเทศไทยตามหลักเขต ๗๓ หลักและแนวสันปันน้ำที่ยึดถือมาตั้งแต่
ค.ศ. ๑๙๑๐ และเส้นอาณาเขตทางทะเลไทยซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยไม่ชักช้า

๓. ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ตลอดจนนายกรัฐมนตรี
รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการกองทัพบก
แม่ทัพภาค และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ลงนามในบันทึกเจรจาใดๆ อันเป็นการยอมรับบันทึกความ
เข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วย
การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) หรือ
แผนที่ ๑ : ๒๐๐,๐๐๐ ที่ฝรั่งเศสจัดทำขึ้น

๔. ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จัดทำสนธิสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยจนกว่าจะมีกฎหมายแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกบังคับใช้

ศาลได้ตรวจพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔
คำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาท้ายคำฟ้อง
และเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดี รวมทั้งได้พิจารณาบทกฎหมายและกฎที่สำคัญ คือ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลมีอำนาจรับคำฟ้อง
ไว้พิจารณาได้หรือไม่



พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ วรรคสอง บัญญัติว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประกอบกับมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ วรรคสอง บัญญัติว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว วรรคสาม บัญญัติว่า ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม วรรคห้า บัญญัติว่า ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไข



หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความ เป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา นั้นและประชาชนทั่วไป พรรคหก บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับ กับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้า ที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีนี้เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและอาจจะ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี คือ การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขต แดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) แถลงการณ์ร่วมและบันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาในเรื่องการ แบ่งปันผลประโยชน์ทางทะเล ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ และข้อกำหนดและแผนแม่บท สำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกพร้อมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับ ราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ (TOR ๔๖) โดยไม่ผ่านความเห็นชอบ จากรัฐสภา ซึ่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดังกล่าวอยู่ในช่วงการบังคับใช้ มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก



และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ วรรคสอง บัญญัติว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา รวม ๓ ฉบับ คือ บันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา สมัยวิสามัญ ณ เมืองเสียมราฐ วันที่ ๑๐-๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ บันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ครั้งที่ ๔ ณ กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓-๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา สมัยวิสามัญ ณ กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๖-๘ เมษายน ๒๕๕๒ เพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ บันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา และข้อตกลงชั่วคราวระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชากับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง ๓ ฉบับ ได้อ้างถึงบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ (MOU ๔๓) และข้อกำหนดและแผนแม่บทสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกพร้อมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ (TOR ๔๖) ดังนั้น การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาที่เป็นข้อพิพาทในคดีนี้ จึงได้ล่วงเลยมาถึงขั้นการเสนอกรอบการเจรจาสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชาต่อรัฐสภา และการประชุมของรัฐสภา เพื่อพิจารณานำบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา จำนวน ๓ ฉบับแล้ว อีกทั้ง กรอบเจรจาที่รัฐสภาอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ กิติ หรือการทำสนธิสัญญาใด ๆ โดยใช้แผนที่ ๑ : ๒๐๐,๐๐๐ ของฝ่ายฝรั่งเศส กิติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นโมฆะหรือห้ามกระทำ ล้วนเป็นขั้นตอนการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หากใช้เป็นขั้นตอนการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ไม่ อีกทั้งรัฐสภาได้ตรวจสอบ



บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาที่เป็นข้อพิพาทในคดีนี้ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องและได้ให้ความเห็นชอบกรณีดังกล่าว ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ส่วนกรณีแถลงการณ์ร่วมและบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ทางทะเล ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ นั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเสนอเป็นกรอบการเจรจาสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย - กัมพูชาต่อรัฐสภาแต่อย่างใด และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวที่จะทำให้เกิดความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เพราะถ้าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะนำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการแบ่งเขตแดนทางทะเลหรือพื้นที่พัฒนาร่วมกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา จะต้องเสนอต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดียวกันกับการเสนอกรอบการเจรจาสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชา ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลกนั้น ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา และแผนที่แนบท้าย และที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้ว ซึ่งในประเด็นนี้คู่กรณีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด



จึงต้องถือว่าคดีนี้ถึงที่สุด เมื่อศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา และแผนที่แนบท้าย และที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ย่อมมีผลให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยมีมติเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา และแผนที่แนบท้าย และที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย – กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก และยกเลิกการลงนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นการยอมรับกับนานาชาติว่าแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย – กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามที่ผู้ฟ้องคดีขออีกต่อไป

ด้วยเหตุที่ได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เมื่อศาลไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป

นายชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายประวิตร บุญเทียม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายเทอดพงศ์ คงจันทร์
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการเจ้าของสำนวน

