

# สำเนา

○ คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่ ๒๘๑/๒๕๔๙  
คำสั่งที่ ๕๘๕/๒๕๔๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๒ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

{	ระหว่าง	นายศาสตรา โตอ่อน	ผู้ฟ้องคดี
		กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่ ๑ กระทรวงคมนาคม ที่ ๒ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๕/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๔๘/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้มีสัญชาติไทย ที่มีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามความในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีความเป็นเจ้าของของคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



/พุทธศักราช...

พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือของบริษัท แอดวานซ์อินโฟร์เซอวิส จำกัด (มหาชน) มาเป็นเวลา ๖ ปี เป็นผู้บริโภคมูลข้อมูลข่าวสารผ่านดาวเทียมและโทรทัศน์ของบริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จากกรณีการโอนหุ้นบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้กับกลุ่มทุนข้ามชาติเทมาเส็ก จากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งผลของการโอนหุ้นดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนตัวผู้ถือหุ้นในบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอวิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) จนส่งผลกระทบต่อสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัททั้งสามแห่ง ซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ และเป็นสัญญาทางปกครองในรูปแบบของสัญญาสัมปทานตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การทำสัญญาโอนหุ้นดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการตามกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ และแม้ว่าหุ้นจะถืออยู่โดยนิติบุคคลสัญชาติไทย คือ บริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ก็ตาม แต่กรณีนี้ผู้ถือหุ้นจริงส่วนใหญ่กลับเป็นนิติบุคคลสัญชาติสิงคโปร์ ซึ่งส่งผลให้นิติบุคคลต่างประเทศเข้าไปมีบทบาทในการแต่งตั้งกรรมการในบริษัท จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท มหาชน จำกัด จนทำให้กลุ่มทุนเทมาเส็กสามารถกำหนดทิศทางการบริหาร บริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และกิจการคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมได้ ดังนั้น การทำสัญญาโอนหุ้นบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้กับกลุ่มทุนข้ามชาติเทมาเส็ก จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อสัญญาสัมปทานต่างๆ ที่บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอวิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ได้รับจากรัฐโดยให้อำนาจทุนต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดทิศทางการบริหารคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กำหนดให้เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ในกรณีของบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ยังมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๙ วรรคห้า



/ของรัฐธรรมนูญ...

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยอีกด้วย

การที่นิติบุคคลต่างประเทศเข้ามาครอบครองกิจการคลื่นความถี่ที่ใช้ในการ ส่งกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมผ่านสัญญาโอนหุ้นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบและยกเลิก สัญญาสัมปทานที่มีการละเมิดต่อหลักการตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในกรณีของบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ที่มีการละเลยตามมาตรา ๓๙ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งการใช้อำนาจในการยกเลิกสัญญาสัมปทานถือเป็นอำนาจมหาชนหรือเอกสิทธิ์ ที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่เหนือเอกชน ตามหลักการทั่วไปของสัญญาทางปกครอง แต่หน่วยงานทั้งสามของรัฐหาได้ใช้เอกสิทธิ์หรืออำนาจมหาชนไม่ แต่กลับปล่อยให้ นิติบุคคลเอกชน ซึ่งดำเนินการต่างๆ บนพื้นฐานของประโยชน์ปัจเจกบุคคลมีอำนาจ เหนือกว่านิติบุคคลมหาชน ซึ่งดำเนินการต่างๆ บนพื้นฐานของประโยชน์มหาชน กรณีการละเลยปฏิบัติหน้าที่จึงมีลักษณะเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานของกฎหมาย มหาชนอย่างร้ายแรงและอาจส่งผลเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง ในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและในฐานะผู้ใช้บริการ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการยกเลิกสัญญาสัมปทานที่ทำกับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๓ ทั้งฉบับ
๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการยกเลิกสัญญาสัมปทานที่ทำกับบริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ
๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำการยกเลิกสัญญาสัมปทานที่ทำกับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ทั้งฉบับ

ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยขอให้ทุนข้ามชาติเทมาเส็กงดเว้นการดำเนินการหรือรับ ผลประโยชน์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามสัญญาสัมปทานทั้งสามฉบับโดยเด็ดขาด



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือ การงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยกเลิกสัญญาสัมปทานของบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอวิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ซินแซทเทิลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) นั้น เห็นว่า สัญญาที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ยกเลิกนั้นเป็นสัญญาที่รัฐมอบหมาย สิทธิให้กับบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการใดๆ ที่การดำเนินการต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งตามข้อตกลงและเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในสัญญาจะต้องมีข้อความที่ระบุไปถึงว่า หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน กระทำการผิดไปจากเงื่อนไขที่ระบุไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย่อมสามารถบอกเลิกสัญญาได้ ดังนั้น การที่จะบอกเลิกสัญญาย่อมเป็นสิทธิของคู่สัญญาที่จะมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาล หากมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีใช้คู่พิพาทหรือคู่สัญญากับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เป็นคู่สัญญาจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และมีได้เป็นผู้มีสิทธิ โต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวที่จะมาฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยกเลิกสัญญาสัมปทานที่ทำกับบริษัท แอดวานซ์อินโฟร์ เซอวิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ซินแซทเทิลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่นำคดีขึ้นฟ้องในฐานะเป็นคู่สัญญาที่จะมีสิทธิในการ ยกเลิกสัญญาได้ด้วยตนเอง อันเป็นประเด็นในเรื่องของการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองแต่ประการใด แต่นำคดีขึ้นฟ้องในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นการกระทำ การยกเลิกสัญญาสัมปทาน ซึ่งยังมีประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งความไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๐ และมาตรา ๓๙ วรรคห้า ประเด็นการละเลยในการใช้เอกสิทธิ์ และอำนาจมหาชน



/เพื่อยกเลิก...

เพื่อยกเลิกสัญญาสัมปทานที่ขัดแย้งต่อหลักการทางกฎหมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากศาลปกครองในเนื้อหาของสัญญาสัมปทานว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น คดีนี้จึงมีเพียงประเด็นเดียวว่า เป็นประเด็นเกี่ยวกับการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นประเด็นเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐงดเว้นกระทำการ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย อันมีลักษณะเป็นประเด็นที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำอุทธรณ์ที่โต้แย้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเพียงประเด็นเดียวนี้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวไว้ในคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ให้บริการจากการดำเนินการของบริษัท แอดวานซ์อินโฟร์ เซอวิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ซินแซทเทิลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ผู้รับสัมปทานจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพื่อดำเนินกิจการสื่อสาร แม้จะไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะที่หรือก่อนฟ้องคดีนี้ แต่สัมปทานที่บริษัททั้งสามได้รับไปเพื่อดำเนินกิจการสื่อสารนั้น มีโอกาสล่วงรู้ความลับเกี่ยวกับการสื่อสารของผู้ให้บริการ หากกิจการดังกล่าวตกไปอยู่ในอำนาจบริหารจัดการของบุคคลต่างด้าว อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ในอนาคต และอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้หรือบอกเลิกสัมปทานที่บริษัททั้งสามได้รับไปดำเนินการ ประกอบกับคำฟ้องบรรยายไว้โดยแจ้งชัดว่า บริษัทผู้รับสัมปทานทั้งสามได้ขายหุ้นสื่อไปในทางให้บุคคลต่างด้าวเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจในการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไว้ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม



/มิได้ดำเนินการ...

มิได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้ใช้บริการในกิจการที่บริษัททั้งสามได้รับสัมปทาน อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เป็นหน่วยงานทางปกครองละเอียดต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาหรือ มีคำสั่งตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีไม่ใช่เรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และดำเนินการต่อไปตามรูปคดี

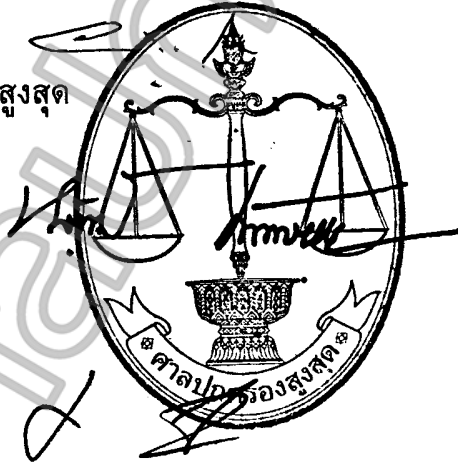
นายวิชัย ชื่นชมพูนุท  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอำพล สิงห์โกวินท์  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายเกษม คมสัจด์ธรรม  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ชาวลิตธำรง  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด