

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑ - ๑๒/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒

วันที่ ๒๙ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้ ๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี ๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล ๕. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ๖. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมนศาล และ ๗. เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น ๆ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง สำหรับหลักการฟ้องคดีของศาลปกครองต่างประเทศ แม้มีลักษณะแตกต่างกันบ้าง เช่น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระทบกระเทือน

โดยมีอาจหลีกเลี้ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้
อำนาจการควบคุมและตรวจสอบของศาลปกครองเท่านั้น ส่วนศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส
โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของตนเองถูกระทบกระเทือนหรืออาจ
ถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี้ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมและตรวจสอบของศาลปกครองเสมอไป เป็นต้น แต่หลักการสำคัญ
ของการฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง พิจารณาแล้ว
เห็นว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๔๒ มีรากฐานมาจากอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา
๒๒๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ โดยพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี้ยงได้
อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ
มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และ
การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนด
ในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง
ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีโดยตรงด้วยเหตุผลที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก
เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งอาจจะ
มีผลทำให้คดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ซึ่งเป็นการปฏิเสธหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนที่ไม่มี
ส่วนเกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้องที่เรียกว่า *actio popularis* และประการที่สองเพื่อให้ศาล
ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำคดีปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความ
ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี้ยงได้จากการกระทำ
ทางปกครองโดยตรง ส่วนจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมขึ้น
อยู่กับประเภทของคดีปกครองที่ถูกนำมาฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ เช่น กรณีขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้
ยกเลิกเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการไม่ชอบด้วย

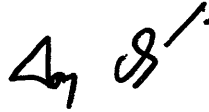
กฎหมาย เป็นต้น ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้ใช้น้ำมันและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนสภาพของ ปตท. จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกสถานภาพและทุกอาชีพ ไม่ใช่เฉพาะแต่ประชาชนที่เป็นลูกค้ำผลิตภัณฑ์ของ ปตท. เท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่เปิดเผยและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางอันไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะแสดงความจำนงจองซื้อหุ้นด้วยหรือไม่ก็ตาม ก็อาจซื้อไม่ได้ เนื่องจากหุ้นที่นำออกจำหน่ายถูกจองซื้อจนหมดภายในเพียงหนึ่งนาที่เศษ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับดังกล่าว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรโดยอิสระ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศชาติและประชาชน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคู่กับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่รับรองไว้ในหมวด ๓ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการสะท้อนถึงความตระหนักรู้ในหน้าที่ของปวงชนที่มีต่อสังคมและประเทศชาติอันเป็นรากฐานสำคัญของจิตวิญญาณของประชาชาติ โดยมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา

พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ... (๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไปและเพื่อให้มั่นใจว่ารัฐจะทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยประชาชนและชุมชนไม่ต้องร้องขอ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตาม เร่งรัด หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ และกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนี้มุ่งหมายให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัดและเข้มงวด โดยมาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้รวมถึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยมีข้อยกเว้นของการจำกัดเสรีภาพให้รวมถึงการรักษาสถานภาพของครอบครัวหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) เพื่อกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยควบคู่กับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่ได้รับรองไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เพื่อให้สิทธิประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ และมาตรา ๕๓ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายมีผลการบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลและหน่วยงานของรัฐโดยเท่าเทียมกัน และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ