

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๔๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๓

วันที่ ๗ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) ศาลจึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ และสั่งรวมคำร้อง ๗ คำร้อง ให้พิจารณามีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมายการใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และบุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้วให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังรับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิ ตามความในหมวดนี้ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ ของบุคคลให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ให้มีสิทธิพื้นฐาน

ในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยาน มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ตามที่บัญญัติรับรองไว้

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้รับความคุ้มครองโดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบทอดของบุคคล

มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือประกอบกิจการ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สุวีติภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน

มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน โดยมาตรา ๖๐ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวรรคสอง บัญญัติให้บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริต แก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๒๓ เป็นบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมาตรา ๗๒ เป็นบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยจะให้มียกย่อนหลังหรือไม่ยกย่อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตลอดจนมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการที่จะแก้ไขปัญหาหรือยุติข้อโต้แย้ง ศาลปกครองต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ หรือไม่ เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองถึงหลักประกันความมีผลผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่มีข้อความใดรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติ อยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ หรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองและการให้อำนาจศาลปกครอง กำหนดคำบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงมิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกินความจำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล หรือการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินหรือเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓

ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลให้สามารถ ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังคงคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครองให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เพื่อได้รับการแก้ไขเยียวยา ความเดือดร้อนและความเสียหาย บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓

นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ