

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑
และมาตรา ๕๓ หรือไม่

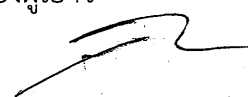
บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ
ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้
เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น
ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือ
การผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์



มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

มาตรา ๕๑ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัด ให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับ ประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๓ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังมีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้^๕ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ

ศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดีทั้งสองคำร้องนี้ อย่างไรก็ตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๔๑/๒๕๕๔ โดยวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๐ มีเนื้อหาที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๑ (๓) จึงสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่ และกรณีตามคำร้องทั้งสองเป็นเรื่องพิจารณาที่มีข้อกฎหมายในประเด็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ศาลจึงมีคำสั่งรวมเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒ กับเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒ และวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

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

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางไปที่ใดก็ได้ และ



เลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรโดยอิสระ ซึ่งบุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิในการเดินทางโดยเสรี และในการเลือกถิ่นที่อยู่ สำหรับมาตรา ๓๘ วรรคสอง เป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร โดยการถูกจำกัดดังกล่าวจะกระทำได้เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัวหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายและเป็นความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย โดยมาตรการที่เป็นการจำกัดจะต้องสอดคล้องกับหลักการในเรื่องความได้สัดส่วนอย่างเหมาะสม

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ในมาตรา ๕๐ โดยกำหนดให้ปวงชนชาวไทยต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาประเทศ การที่ต้องเกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาประเทศ การที่ต้องมีการกำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ ทั้งนี้ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นปวงชนชาวไทยได้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๐ (๑) เป็นหน้าที่ของชนชาวไทยที่ต้องรักษาชาติให้มีเสถียรภาพ มีเอกภาพ รักษาศาสนาด้วยการปฏิบัติตามหลักคำสอน รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อพิทักษ์รักษาสามสถาบันหลักและนำมาสู่ความมั่นคงแห่งชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคม มาตรา ๕๐ (๒) กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่ต่อประเทศในการปกป้องประเทศไม่ว่าด้านใด ๆ พิตักษ์รักษาเกียรติภูมิ ต้องรักษาผลประโยชน์รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาตินับวันเกิดความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน และมาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยต้องป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ซึ่งบัญญัติควบคู่กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและความประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล



ที่มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองได้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยที่ต้องตระหนักรู้ ในหน้าที่ของตนที่มีต่อสังคมและประเทศชาติ โดยการใช้สิทธิของตนภายใต้กฎหมายในการสร้างสังคม ที่ไม่ทนต่อการทุจริตให้ยั่งยืนต่อไป

ส่วนเรื่องหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด ๕ ซึ่งเป็นหมวด ที่เพิ่มขึ้นใหม่และยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน ซึ่งหลักการสำคัญของหมวดนี้ก็เพื่อ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน โดยหมวดว่าด้วย หน้าที่ของรัฐนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเท่านั้น และรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วน และเหมาะสมต่อความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐด้วย หากรัฐไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติ ดังกล่าว ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้รัฐดำเนินการได้ตามกฎหมาย “หน้าที่ของรัฐ” จึงแตกต่างจาก “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” อันเป็นกรณีเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนิน นโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการก็ไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้ แต่บทบัญญัติ หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้ง ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องต่อศาล ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิในการดำเนินการตามมาตรานี้ คือ ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด ๕ ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการประกันว่ารัฐต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะหากรัฐมิได้ดำเนินการ อาจถูกฟ้องร้องได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ จึงเป็นบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐเป็นบทที่มีผลผูกพัน ทางกฎหมายที่รัฐจะต้องกระทำการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หากรัฐไม่กระทำการหรือดเว้นกระทำการ จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการหรือเรียกว่า “สิทธิของ ประชาชนที่จะให้รัฐดำเนินการ” รวมทั้งก่อดำเนินการฟ้องรัฐอีกด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” โดยถือเป็นหลักการทั่วไปซึ่งรัฐต้อง ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแก่บุคคลทุกคนโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มงวดกวดขันให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐและประชาชน ในขณะเดียวกัน ก็ให้อำนาจประชาชนในอันที่จะติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ความเป็นผู้เสียหายตามมาตรานี้ที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีความหมายที่กว้างกว่าผู้เสียหายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งหากเห็นว่าความเสียหายอาจจะ



เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นจริงเสียก่อน ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ และศาลปกครองจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเหตุในแต่ละคดีต่อไปว่าคดีนั้นมีความใกล้ชิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้หรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วางหลักการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้างไว้ว่า “เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ ซึ่งการที่จะแก้ไขปัญหาหรือยุติข้อโต้แย้ง ศาลปกครองต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้สอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีตามประเภทคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ อันจะเป็นผลให้สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้อย่างเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว จึงมิใช่บทกฎหมายที่ไปจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ซึ่งการจำกัดสิทธิจะต้องถึงขนาดทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางโดยเสรีได้ และยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลโดยเท่าเทียมกันภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) นั้น เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการพิทักษ์รักษาชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ หน้าที่ในการปกป้องประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และหน้าที่ในการพิทักษ์ และป้องกันการทุจริตทุกรูปแบบ นั้น สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

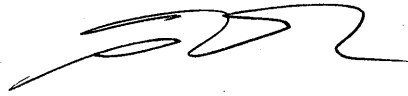


พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มิได้กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐)

ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ตามหลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้าง ย่อมเป็นหลักการทำนอง เดียวกับการพิจารณาผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและเสียหายประโยชน์โดยตรงจากการไม่ปฏิบัติ ตามหมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลหรือชุมชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำดังกล่าวนี้ย่อมถือเป็นผู้ทรงสิทธิในการ ฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีอย่างสอดคล้องกัน และ ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องพิจารณาการใช้เกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียเป็นฐานประกอบ ดุลพินิจของศาล เพื่อป้องกันการกระทบต่อหลักการที่ไม่ประสงค์ให้ใครก็ตามสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามอำเภอใจ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและ ค้ำครองไว้ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะ ติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วย กับทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการใช้สิทธิทางศาล ของประชาชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลและหน่วยงานของรัฐโดยเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดการ บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดนั่นเอง และเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว หากมีการปล่อยปละ ละเลย ประชาชนอาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓



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



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ