

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุพท์ แสงเทียน 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  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และ  
มาตรา ๕๓ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชน  
ชาวไทย มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัด  
เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือ  
การผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ รัฐธรรมนูญ หมวด ๔  
หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) พิทักษ์รักษาไว้  
ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น  
ประมุข (๒) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุน  
การทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ และรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า  
การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์

แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๕๓ บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและ บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิด หรือต้องรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมาย รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยหมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำทางปกครองของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้กับบุคคลนั้น

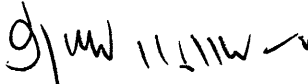
การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปิดกั้นถนนทางเข้าชุมชนเลื่อนฤทธิ์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้ ทางสาธารณะเพื่อผ่านชุมชนเลื่อนฤทธิ์เป็นทางลัดไปยังตลาดสำเพ็งได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ยินยอมให้บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด รื้อถอน ทำลายหรือปรับปรุงอาคารในชุมชนเลื่อนฤทธิ์ ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาของกรมศิลปากรเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานโดยไม่มีสถาปนิกหรือวิศวกรรับรองการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนคนไทยมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งพระมหากษัตริย์รวมทั้งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจะต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้สอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีตามประเภทคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ อันจะเป็นผลให้สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้อย่างเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการยุติข้อพิพาท หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หรือวิธีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลตามกฎหมายสารบัญญัติ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ก็มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ได้โดยอิสระ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งการจำกัดสิทธิต้องถึงขนาดทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางโดยเสรีภาพได้ ส่วนมาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) ก็เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน้าที่ที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ อันเป็นหน้าที่หลักของบุคคลในรัฐธรรมนูญและเป็นสิ่งที่มาคู่กับสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ในหมวด ๓ อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปวงชนชาวไทยได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ หรือข้อห้ามของบุคคลเป็นการทั่วไป การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กำหนดวิธีการใช้สิทธิทางศาลจึงเป็นเรื่องของบุคคลใดจะใช้สิทธิทางศาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในเรื่องของเขตอำนาจของศาลนั้น ๆ มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ประกอบมาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐)

สำหรับข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอันเป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิประชาชนและชุมชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๓ การพิจารณา ส่วนที่ ๒ การยื่นคำร้องและการยื่นหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย มาตรา ๔๕ เช่นนี้ เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มีหลักการเดียวกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ดังนั้น การใช้สิทธิทางศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงสอดคล้องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ มีความมุ่งหมายที่จะให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลและหน่วยงานของรัฐโดยเท่าเทียมกัน และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดนั่นเอง ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓

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

  
(นายวิรุทธิ์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ