

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณกมล เทพพิทักษ์ 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ว่าบุคคลจะเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ได้โดยอิสระ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดย (๑) บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) ให้มีหน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ (๑๐) ให้มีหน้าที่ป้องกันการทุจริต โดยไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ซึ่งมาตรการและกลไกที่จำเป็นในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชนปรากฏอยู่

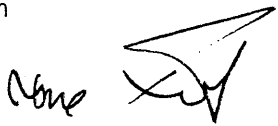
*Handwritten mark*

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด ๕ นี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับเงื่อนไขการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐนั้น ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้บัญญัติเพื่อให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มาตรา ๕๓ นี้จึงเป็นหลักการทั่วไป ซึ่งรัฐต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแก่บุคคลทุกคนโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน อันเป็นการสร้างความเข้มงวดกวดขันให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายรัฐและประชาชน ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจประชาชนในอันที่จะติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิด หรือต้องรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กรณีเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และการฟ้องคดีจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งจึงเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหาย และคำฟ้องต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ซึ่งคำบังคับตามมาตรา ๗๒ จะกำหนดให้สอดคล้องกับประเภทของคดีตามมาตรา ๙ เช่น สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด หรือสั่งให้ใช้เงิน เป็นต้น มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นคนละกรณีกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ จึงมิใช่บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางหรือการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นคนละกรณีกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) ที่เป็นเรื่องการกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยให้ต้องรับผิดชอบและยึดถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นคนละกรณีกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ที่กำหนดให้การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวด ๕ นี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ และเป็นคนละกรณีกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ที่บัญญัติเพื่อให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ อย่างไรก็ตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นหน้าที่โดยทั่วไป กรณีตามข้อโต้แย้งเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและกรณีอื่น ๆ ตาม (๑) (๒) และ (๑๐) ก็เป็นหน้าที่ของผู้โต้แย้งที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ

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

  
(นายณนกุล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ