

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕
มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๙/๒๕๔๖ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองชั้นต้น(ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิพากษาเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาล มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ศาลกลับมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วได้พิพากษายืนตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น(ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่า เป็นวันที่ทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีก่อน เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายคือ วันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีได้พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่ง

กฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฯ ตามมาตรา ๒๖๔

๒. ประเด็นเบื้องต้น

เนื่องด้วยภายหลังได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดี ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงมีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....” และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” คดีจึงได้โอนมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่

ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวต่อไป

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไป จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ รัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติรับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และเป็นบทบัญญัติประกันสิทธิของบุคคล เมื่อใดที่สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ถูกละเมิด บุคคลนั้นจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๔) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เห็นได้ว่าได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีที่เกิดขึ้น อันสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๒๘ ส่วนรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๓๐ เป็นบทที่บัญญัติให้บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันในกฎหมายที่บุคคลนั้นถูกบังคับใช้อยู่ กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครอง กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครองเช่นเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓ มาตรา ๕๑ จึงมิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้แตกต่างกัน จึงมิได้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ ศาลปกครองและลำดับชั้นของศาลปกครอง ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี จึงมิใช่เนื้อหาและมีใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือเกี่ยวกับการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ได้

๔. ผลควินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอัคราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานีศ เกศพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษ์ธา

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๖ ก วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณูมาศ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผอ.กค.๑

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณูมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕