

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะ มีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

มาตรา ๒๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่รับรองการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

มาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

หมายความว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามพระราชกำหนดนี้ รวมถึงการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารที่ได้ดำเนินการไปอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ หากมีข้อพิพาท การฟ้องร้องดำเนินคดี ไม่ให้ฟ้องร้องดำเนินคดีที่ศาลปกครอง แต่ให้ไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลอื่นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” มาตรา ๒๘ วรรคสองนี้ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ดังนั้น มาตรา ๒๘ นี้ จึงเป็นเรื่องทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในการใช้สิทธิทางศาลที่จะฟ้องร้องหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ การดำเนินคดีทางศาลนั้นมีบัญญัติอยู่ในหมวด ๑๐ ได้บัญญัติไว้สี่ศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร การจะฟ้องร้องต่อศาลใดมีรายละเอียดบัญญัติไว้แล้วแต่กรณี

สำหรับศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” ข้อความตอนท้ายของมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งหมายความว่า สามารถออกกฎหมายไม่ให้คดีบางประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ แม้แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติให้คดีบางประเภทไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ จึงสามารถบัญญัติไว้ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นเรื่อง

การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ไม่ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่กระทบต่อกรณีที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตน ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การใช้สิทธิทางศาล และสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ