

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ทัศนธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕
มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี
ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่
๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐
เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควร
ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)
ได้พิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอน
ประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก
เพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามคำฟ้องมีคำขอให้ศาล
มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรายชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ศาลกลับมีคำพิพากษา
ให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของ
ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน
ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๔/๒๕๔๕
เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่า เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฯ จึงยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีก่อนเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหาย คือ วันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าว และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ พันกำหนดเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๔๗๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต้องถือว่าอายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๕๓ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า แม้จะถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่คณะกรรมการสรรหาฯ มีประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นระยะเวลา ๕ เดือน ๑๐ วัน แล้ว อายุความแห่งคดีได้สะดุดหยุดลงและตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปฟังคำพิพากษา จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นระยะเวลา ๒ เดือน ๑๗ วัน รวมระยะเวลา ๒ ช่วงดังกล่าว นับรวมได้เพียง ๗ เดือน ๒๗ วัน การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่หมดอายุความ ๑ ปี ตามที่ศาลอ้างในคำวินิจฉัยแต่อย่างใด และเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันตั้งหลักฐานขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีที่มีความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” โดยเคร่งครัดในการปกป้องสิทธิของประชาชนและผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าควรมีคำสั่งให้รับคดีนี้ไว้พิจารณา

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดีและการเริ่มนับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ และถือเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่เดิม ในกรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผิดไปจากและน้อยกว่าที่ประชาชนเคยมีสิทธิในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ศาลปกครองยังนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นหลักในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้อง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมไม่อาจนำประเด็นอายุความในเรื่องการฟ้องคดี มาวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้ และแม้ในชั้นพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ บัญญัติว่า “ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้” จึงเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๔ มาตรา ๖๖ และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันจะใช้บังคับมิได้

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น จะกระทำมิได้ ตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่จำเป็นและมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในการฟ้องคดีของบุคคล อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ ซึ่งจะกระทำมิได้ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “.....ทั้งต้องระบุนบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ต้องระบุ” ซึ่งเป็นสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงย่อมมีผลให้พระราชบัญญัติและระเบียบฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยไม่เสมอกัน กล่าวคือ ประชาชนชาวไทย ที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้กรณีพิพาททางปกครองต้องยื่นฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรม โดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาที่ผ่อนปรนกว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและ จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ในชั้นตรวจคำฟ้อง ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาคดีของ ศาลปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่สามารถกระทำโดยอาศัยระเบียบฯ ข้อ ๓๐ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับและไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้อง โดยอาศัยอำนาจกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว

ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ ที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๘ ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของ กระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน เนื่องด้วย มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองอันมิชอบ ด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ต้องรับผิดชอบหรือแก้ไขการกระทำของตน ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบ ๗ ข้อ ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาดังกล่าว มาเป็นหลักในการวินิจฉัย ไม่รับคำฟ้อง เป็นเหตุให้เอกชนที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำ ทางปกครองกลับได้รับความคุ้มครองทางศาลน้อยกว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำอย่างอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการที่ บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๘ จึงยอมใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ดังนั้น จากเหตุดังกล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๘ และ มาตรา ๒๗๖ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติ

แห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และมีคำสั่งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองเพื่อทราบ

ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลง และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....” และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” คดีจึงโอนมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่

ในระหว่างการพิจารณาคำร้องนี้ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และบัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้ต่อไปได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕ บัญญัติว่า ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่ให้การคุ้มครองประชาชนชาวไทยโดยไม่เลือกเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมาย โดยเท่าเทียมกัน หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนมาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และมาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงลักษณะคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เป็นสำคัญ สำหรับคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ที่นำคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) มาฟ้องต่อศาลปกครอง หากยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว

ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ มิได้บัญญัติเกินไปจาก บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมีได้มีผลกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลตามมาตรา ๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ อีกทั้งมิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ