

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖
หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายประมุข สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขคำ
ที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้
ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ
เป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เพิกถอนประกาศ
คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก
เพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า
ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรายชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก
ผู้หนึ่งในรายชื่อ ๑๔ คน และเสนอรายชื่อที่แก้ไขแล้วต่อวุฒิสภา แต่ศาลกลับมีคำพิพากษาให้เพิกถอน
ประกาศ ๗ เท่านั้น ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หลังจาก
ได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดี
เรียกค่าเสียหายจากคณะกรรมการสรรหาฯ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี
ได้ยื่นฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุด
ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายคือวันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดี
ยื่นฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ การยื่นฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดี
เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ ไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา
และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พร้อมทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการฟ้องคดี คุ้มครองความเสมอภาคของบุคคล การจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคดังกล่าวจะกระทำมิได้ ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้น้อยกว่าที่ประชาชนเคยมีสิทธิในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยมีคำวินิจฉัยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงแล้ว ข้อโต้แย้งของจำเลยน่าจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓ และมาตรา ๓๕ ได้บัญญัติหลักการไว้ว่า สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมได้รับการคุ้มครอง และเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบกับต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม

และวรรคที่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปและบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัย

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

พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้ คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่เป็นรูปแบบ ของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เนื้อหาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อ รัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อใดที่สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ถูกละเมิด บุคคลนั้นจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๔) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ได้เกิดขึ้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดี ทั้งกรณีที่เกิดขึ้น ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ (๔) อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกัน ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลทุกคนย่อมมีฐานะที่เท่าเทียมกัน และได้รับการคุ้มครอง โดยเท่าเทียมกันในกฎหมายที่บุคคลนั้นถูกบังคับใช้อยู่ กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีได้นำคดีขึ้นสู่ ศาลยุติธรรม กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ ศาลยุติธรรม จะมีขั้นตอนที่แตกต่างจากบุคคลอื่นไม่ได้ หรือหากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครอง กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครองเช่นกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ มิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาล

ให้แตกต่างกันแต่อย่างใด บุคคลทุกคนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ไม่ว่าจะมิถิ์นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ หรือศาสนาใด จึงมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปี เช่นเดียวกัน ประกอบกับการจัดตั้งศาลปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในเรื่องอายุความในการฟ้องคดี และขั้นตอนในการพิจารณาคดี จึงมีกระบวนการที่แตกต่างกับกระบวนการพิจารณาในระบบศาลยุติธรรม และเมื่อบทบัญญัติของมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

สำหรับกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ส่วนมาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นของศาลปกครอง โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน เห็นได้ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงบทบัญญัติกฎหมายอันมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นระบบและระเบียบเดียวกันจึงไม่เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ แต่ประการใด

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

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ