

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗ - ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัย
มหาสารคาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมสองคำร้อง
ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ยื่นฟ้อง นายวัชชัย เชียงโสม ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๑ และนายไสว เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)
เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๔๓๘/๒๕๔๖ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงรับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์ มีกำหนดสี่ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา
พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่วิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคาม เมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องเข้ารับราชการ
เป็นเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ใช้ใช้ในการศึกษา จะไม่ยุติหรือเลิกการศึกษา
ด้วยประการใด ๆ โดยมีได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ฟ้องคดีก่อนจบหลักสูตรการศึกษา
หากผิดสัญญาต้องชดเชยค่าเสียหายในอัตราปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวน
ดังกล่าว โดยต้องชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงยอดเงินที่ต้องชำระ หากไม่ชำระ
ภายในกำหนดให้คิดดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบิดา ทำสัญญาค้ำประกัน
ยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาดังกล่าว
จนถึงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ (ระหว่างศึกษาอยู่ชั้นปีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกจาก
การเป็นนักศึกษาเพื่อไปศึกษาที่อื่น โดยมีได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ฟ้องคดี เป็นการผิด
สัญญารับทุนการศึกษา เพราะยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาด้วยการลาออก จะต้องชดเชย

ค่าเสียหายในอัตราปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินดังกล่าว รวมระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ๒ ปี ๘ เดือน ๑๘ วัน ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ค่าปรับอีกจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แล้วแต่ยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๖/๒๕๔๓ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม ผู้แทนผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรายงานการลาออกจากวิทยาลัยศรีมหาสารคามในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางได้ภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๔๕๑/๒๕๔๓ พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ได้บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. คำร้องของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือน ๗,๗๘๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษา หรือเพื่อฝึกอบรม ณ ต่างประเทศโดยไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ ด้วยทุนส่วนตัวประเภท ๒ มีกำหนดสองปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้รับอนุมัติให้รับทุนอุดหนุนการศึกษามหาวิทยาลัยมหาสารคาม จากกองทุนพัฒนา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๐ - ๒๕๔๒ อีกปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท และได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา เลขที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เลขที่ ๒๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเลขที่ ๓๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวระบุว่าในระหว่างการศึกษาหรือรับทุนการศึกษาหรือภายหลังจากรับทุนหมดแล้วถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังศึกษาไม่สำเร็จ หากผู้ฟ้องคดีเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนอุดหนุน การศึกษาแทนการชดใช้ทุนก็ได้ หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อหรือ ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ทุนหรือประพฤติ ผิดสัญญาหรือศึกษาไม่สำเร็จผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินทุนและเงินเดือนรวมทั้งหมดที่ได้รับจาก ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

ต่อมา วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดการลาไปศึกษาต่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน รวมทั้งไม่รายงานความก้าวหน้าในการศึกษา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ได้รายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดี ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สำเร็จการศึกษา จึงเป็นการกระทำผิดสัญญาลาไปศึกษาต่อ และสัญญา รับทุนอุดหนุนการศึกษาและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ออกจากการ ราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุ อันสมควร และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และได้แจ้ง

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว อีกทั้งระหว่างการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๔๓ รวมหกเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาการศึกษาและสัญญาชำระเงินอุดหนุนการศึกษา รวมทั้งเงินเดือนที่จ่ายไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๑/๒๕๔๓ โดยเห็นว่า ตามข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วต้องเดินทางกลับไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันสำเร็จการศึกษา ซึ่งอย่างช้าสุดคือ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัว อันเป็นการผิดสัญญาการศึกษาต่อ จึงถือว่าวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และการฟ้องคดีตามคำฟ้องมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๔๓๖/๒๕๔๓ พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ฟ้องภายในอายุความสิบปี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องใช้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ การที่ศาลชั้นต้นนำมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้กฎหมายและตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ อีกด้วย

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้อง ดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่ คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควร ได้รับความวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุด ได้ส่งความเห็นตามทางการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กฤษฎีกา และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขต แห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า “รัฐต้องมีการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มี ประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการในด้านการบริหารงานและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยบัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา ๑๕ นี้รัฐต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ที่สุดตามวัตถุประสงค์แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศจึงไม่เกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีไม่อาจอ้าง มาตรา ๑๕ มาเป็นข้อต่อสู้ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ถือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดยวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบงานยุติธรรมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เกิดความรวดเร็วและเท่าเทียมกัน มาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) โดยให้ยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วจึงมิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐขึ้นใหม่อีก อันเป็นการขัดหรือแย้งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ แต่อย่างใด แต่บทบัญญัติมาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการนำสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ขึ้นสู่ศาลปกครอง

โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดความรวดเร็วและมีหลักฐานครบถ้วนชัดเจนสามารถพิจารณาได้ถูกต้องเป็นธรรม จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ เมื่อไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ แล้ว จึงไม่เข้าองค์ประกอบที่จะขัดหรือแย้งมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นบททั่วไป

สำหรับประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง มาตรา ๒๘ หรือไม่ได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง มาตรา ๔๘ หรือไม่ได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๕

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ