

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๑

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 สรุปได้ว่านายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขคำที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖
ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองชั้นต้น
(ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาล
มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ
เป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิพากษา
เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศ
คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก
เพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามคำฟ้องได้มีคำขอให้ศาล
มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ศาลกลับมีคำพิพากษา
ให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของ
ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา
ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔/๒๕๔๕
เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฯ จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีก่อนเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหาย คือ วันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าวและเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีจึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๔๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุดทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต้องถือว่าอายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๓ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า แม้จะถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่คณะกรรมการสรรหาฯ มีประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นระยะเวลา ๕ เดือน ๑๐ วัน แล้ว อายุความแห่งคดีได้สะดุดหยุดลง และตั้งแต่วันที่ 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 และเป็นคดีที่มีความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่

โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” โดยเคร่งครัด ในการปกป้องสิทธิของประชาชนและผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าควรมีคำสั่งให้รับคดีนี้ไว้ในการพิจารณา

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดีและการเริ่มนับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและถือเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่เดิมในกรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผิดไปจากและน้อยกว่าที่ประชาชนเคยมีสิทธิในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นหลักในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมไม่อาจนำประเด็นอายุความในเรื่องการฟ้องคดี มาวินิจฉัย และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้ และแม้ในชั้นพิจารณา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ ได้บัญญัติว่า “เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้” จึงเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๔ มาตรา ๖๖ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันจะใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น จะกระทำมิได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ตราขึ้นโดยไม่เป็นการจำเป็นและมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของบุคคล อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งจะกระทำมิได้ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้คำว่า “ต้องระบอบ” ซึ่งเป็นสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดการมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงย่อมมีผลให้พระราชบัญญัติและระเบียบ ฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยไม่เสมอกัน กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้กรณีพิพาททางปกครอง ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาที่ผ่อนปรนกว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ในชั้นตรวจคำฟ้อง ซึ่งตรงข้ามกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับและไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้อง โดยอาศัยอำนาจกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ ที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน เนื่องด้วย มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และ มาตรา ๕๑ ไม่ต้องรับผิดชอบหรือแก้ไขการกระทำของตน ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และการนับระยะเวลาดังกล่าวมาเป็นหลักในการวินิจฉัยไม่รับคำฟ้อง เป็นเหตุให้เอกชนที่มีกรณีพิพาท กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำทางปกครองกลับได้รับความคุ้มครองทางศาล น้อยกว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำอย่างอื่น ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติว่า เป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ จึงขอมให้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ดังนั้น จากเหตุดังกล่าวข้างต้น 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 ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ฯ ตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และมีคำสั่งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองเพื่อทราบ

คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยประการแรกว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ วรรคสาม บัญญัติว่า ให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๖ ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อคดีนี้เป็นคดีที่ค้างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ต่อไปได้

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๘ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด โดยบัญญัติอยู่ในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไปซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะทั่วไป ตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้สามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและหน้าที่ของตนได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือไม่ เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งบัญญัติรับรองให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่างเป็นบทบัญญัติรับรองการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลโดยเสมอภาคกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็มีได้โต้แย้ง กรณีมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมายโดยไม่อาจเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษาหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าบุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หากพิจารณาถึงสิทธิในการใช้สิทธิทางศาล เมื่อมีบุคคลนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือต่อสู้คดีในศาลใด กระบวนพิจารณาในศาลนั้น ๆ ย่อมต้องใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวเช่นเดียวกับบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บุคคลที่ไม่เสมอภาคกันในกฎหมายและไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน เพราะประชาชนที่พิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้คดีทางปกครอง สามารถยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมโดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาผ่อนปรนกว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีจากสารบบความในชั้นตรวจคำฟ้องได้เหมือนอย่างในคดีปกครอง บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไข แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดี เพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการที่แตกต่างไปจากคดีทั่วไปโดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองและของศาลยุติธรรม

ที่พิจารณาคดีแพ่งทั่วไป บัญญัติไว้แตกต่างกันทั้งในประเภทของคดีและระบบการพิจารณาโดยการพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แต่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ส่วนแพ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน ซึ่งระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหาซึ่งเป็นภาระของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์แสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครอง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ อีกทั้งบทบัญญัติของมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติบังคับให้ถือเอาบทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมทั้งกำหนดหน้าที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้ต้องแถลงว่าจะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้กับต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาปีละครั้ง ส่วนมาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นของศาลปกครองไม่มีบทบังคับเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการใช้สิทธิทางศาลปกครอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นคนละเรื่องกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่อาจขัดหรือแย้งกันตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างได้

ตั้งนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และ
มาตรา ๒๗๖ แต่อย่างไร

นายสุรเกียรติ์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ