

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๘

วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงแปลคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ แบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง
๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง
๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง

รายละเอียดข้อเท็จจริงทั้ง ๑๘ คำร้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๘ การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครอง สูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และเป็นการโต้แย้ง



LIRT

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”



มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๗๑ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๗๗

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๗๗

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



LIRT

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓/๑๓ “สิทธิเรียกร้องที่เข้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่แรกที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้นให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ระยะเวลาหนึ่งได้สิ้นสุดไปแล้ว”

มาตรา ๑๕๓/๑๔ “อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง”

.....ฯลฯ.....

มาตรา ๑๕๓/๑๕ “เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น”

มาตรา ๑๕๓/๓๐ “อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า คดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ โดยศาลได้อ่านคำสั่งนี้ให้คู่ความฟัง เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ภายหลังครบกำหนดอายุความฟ้องคดีไปแล้ว



LIRT

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีประเภทตามคำร้องนี้ ถือเป็นคดีทางปกครองที่ต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติรับรองไว้

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติไว้ว่าหมายถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนั้นรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ จึงจำกัดมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่เข้าข่ายยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ จึงต้องเข้าองค์ประกอบเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นผลให้ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้ยกเลิกกฎหมายวิธีสบัญญัติอื่นที่ใช้ก่อนและให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนแต่อย่างใด ประกอบกับบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติไว้เพียงว่าคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีของศาลอื่นให้ศาลนั้นพิจารณาพิพากษาจนถึงที่สุด และมาตรา ๑๐๖ บัญญัติไว้มีความหมายว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองก็ให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองให้ฟ้องศาลยุติธรรม ส่วนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิฟ้องในคดีที่มูล



แห่งคดีเกิดก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับ ซึ่งสิทธิการฟ้องมีระยะเวลามากกว่าที่ บทบัญญัติตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ กำหนดไว้ นั้น มิได้บัญญัติ บทเฉพาะกาลไว้ จึงไม่มีแนวทางที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมได้ ประกอบกับคดี ดังกล่าวซึ่งเดิมถือเป็นคดีแพ่งเปลี่ยนลักษณะมาเป็นคดีปกครองนั้นยังไม่ได้ชัดเจนและยังมีข้อโต้เถียง กันอยู่ว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ ดังนั้นหากนำกฎหมายวิธีสบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครอง ฯ ที่ตราขึ้นใหม่ในเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีหรือระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องมาใช้ บังคับแทนของเก่าจึงเท่ากับเป็นการย่นระยะเวลาแห่งสิทธิเรียกร้อง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย มาตรา ๑๕๓/๑๑ บัญญัติห้ามไว้ชัดเจน

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จะเห็นว่าเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีหรือการใช้สิทธิเรียกร้องใน คดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) โดยให้อื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ถึงแม้จะมีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ก็ไม่ได้แก้ปัญหาให้คู่กรณีผู้เสียหาย แต่เป็นการตัดสิทธิเรียกร้องโดยเด็ดขาดในคดีที่ยังไม่ได้ฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่ศาลปกครอง กลางเปิดทำการ (เปิดเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔) และแม้ว่า มาตรา ๕๒ บัญญัติข้อยกเว้นหรือ แก้ปัญหาตามมาตรา ๕๑ ไว้ก็ตาม แต่เป็นบทบัญญัติให้ศาลปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะรับหรือ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ มิได้เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ศาลต้องรับคำฟ้องที่ยื่นเกินกำหนดเวลา ไว้พิจารณา และไม่มียกเว้นเฉพาะกาลเพื่อแก้ไขปัญหาให้ผู้เสียหายในคดีที่เกิดก่อนวันที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ รวมทั้งก่อน ศาลปกครองเปิดทำการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย อันเป็นสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนตามกฎหมายถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมได้รับการ ค้ำครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกทั้งมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ให้ใช้ มาตราดังกล่าวนี้บังคับกับคดีที่เกิดเหตุก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้บังคับ และก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ย่อมเป็นการบังคับใช้ กฎหมายย้อนหลัง และอาจทำให้คู่กรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งเคยมีสิทธิตามกฎหมายเดิมเสียเปรียบ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของกฎหมายมหาชน



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ไม่มีบทลงโทษ เป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีปฏิบัติของคู่กรณีและของศาลในการฟ้องคดี คดีที่มีมูลเหตุแห่งคดีตามคำร้องเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มีผลบังคับใช้โดยหลักย่อมอยู่ในข้อยกเว้น โดยกำหนดบทเฉพาะกาลให้เกิดความเป็นธรรมกับการฟ้องคดีที่เกิดก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ การตีความกฎหมายต้องตีความให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสิทธิเสรีภาพเป็นสำคัญ และผลประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

(๑) ต้องคำนึงถึง สภาพสังคมเศรษฐกิจ การเมือง สถานการณ์ สาธารณประโยชน์ของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

(๒) ผลประโยชน์ของชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๓) ความชอบธรรม โดยยึดหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักนิติรัฐและหลักกฎหมายมหาชน คนส่วนน้อยที่เสียสิทธิเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือชาติ ย่อมควรต้องได้รับการทดแทนที่เป็นธรรมด้วย มิใช่ปล่อยให้เขาได้รับกรรมแต่ฝ่ายเดียว

(๔) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดี

การตีความให้กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังที่เป็นการจำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องและเป็นการลบล้างสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิฟ้องคดีภายในอายุความตามกฎหมายที่มีอยู่ก่อน เป็นการทำลายหลักการหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมายอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความวุ่นวายปั่นป่วนในสังคม ทำให้ขาดหลักประกันและเสถียรภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือส่วนรวมด้วยการตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเดียว โดยไม่ได้นำพฤติการณ์ หลักฐาน ข้อเท็จจริง เหตุผลความเสียหายของรัฐ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาประกอบการพิจารณาทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนโดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ ใช้ช่องว่างของกฎหมาย สร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง

บทบัญญัติกฎหมายมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง



เพราะมิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ เช่นกฎหมายอื่น ๆ ทัวไป เมื่อไม่บัญญัติบทเฉพาะกาลแก้ปัญหาไว้ จึงเกิดการโต้แย้งสับสน และการบังคับใช้กฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี และมีการโต้แย้งกันได้ ช่องว่างดังกล่าวมี ๓ ระยะ คือ ก่อนพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ระหว่างพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ และเมื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วจนถึงวันที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ การใช้ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นธรรม โดยไม่เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายใด

อนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากวินิจฉัยเฉพาะบทบัญญัติตามตัวอักษรของกฎหมาย ที่มีปัญหาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เทียบเคียงกับบทบัญญัติตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญว่ามี “ความหมาย” หรือ “ข้อความ” ขัดหรือแย้งกันหรือไม่ ย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ มาตรา ๒๖๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด.....” แสดงให้เห็นว่า บทกฎหมายนั้นจะต้องใช้บังคับแก่ “เหตุการณ์” หรือ “คดี” ที่ได้เกิดแล้ว “เหตุที่เกิดย่อมเป็นองค์ประกอบของบทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดจากการกระทำของตนตามสภาพการณ์ สถานที่และวันเวลาที่กระทำด้วย

ดังนั้น เหตุแห่งคดีและบทกฎหมายย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาความรับผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ คดีที่เกิดขึ้นย่อมแล้วแต่ พฤติการณ์ สถานที่ วันเวลาที่เป็นองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ผู้กระทำได้รับผิดอันนำไปสู่การมีหรือถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาทั้งเหตุแห่งคดีประกอบด้วยบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีย่อมเกิดผลแตกต่างกันตามเหตุแห่งคดี สถานที่และวันเวลาเกิดเหตุ เพราะกฎหมายเป็นสมมุติตั้งจะ จึงไม่เป็นความจริงที่เที่ยงแท้

คำร้องของผู้ร้องเป็นการร้องโต้แย้งต่อคดีที่เกิดหรือมีมูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับซึ่งผู้ร้องมีสิทธิเรียกร้อง ฯ ภายในระยะเวลาสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย ประกอบมูลคดีดังกล่าวเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับแล้วก็ไม่แน่ว่าจะเป็นลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง



ปกครองหรือไม่ เพราะแม้แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ บังคับใช้แล้วก็ยังมีการโต้แย้งลักษณะคดีกันอยู่ จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ กำหนดลักษณะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไว้เป็นที่ยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ แต่อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยซึ่งขาดดังกล่าวก็มีใช้กฎหมายที่เป็นบทเฉพาะกาลแก้ปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมของข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิเรียกร้องเดิมและสิทธิเรียกร้อง (ฟ้อง) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่ใช้บังคับใหม่ เพราะยังเกิดการสับสน หรือยังไม่รู้ว่า มีคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ได้

อีกประการหนึ่ง การที่จะให้ผู้มีสิทธิเรียกร้องในคดีที่สงสัยว่าเป็นคดีพิพาททางปกครอง ยื่นฟ้องต่อศาลที่ตนเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจเพื่อตั้งฐานแห่งสิทธิเรียกร้องไว้ก่อนมิใช่ทางแก้ไขที่ถูกต้องเพราะผู้ที่เข้าใจปัญหาข้อกฎหมายได้ลึกซึ้งขนาดนั้นย่อมต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นพิเศษเท่านั้นจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาคดีทันระยะเวลาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ กำหนด

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องนำ มาตรา ๔๘ มาใช้แทนทำให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้อง ภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ จะยิ่งทำให้เสียสิทธิมากขึ้นนั้น ไม่อาจใช้บังคับกับคดีพิพาทที่เกิดก่อนวันที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ ได้เพราะเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการฟ้องคดี เจตนารมณ์การตราการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการร้องคดี เจตนารมณ์การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เพื่อใช้บังคับกับคดีพิพาท ฯ ที่มูลคดีเกิดขึ้นนับแต่วันประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วเป็นต้นไป

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหากใช้บังคับกับคดีที่เกิดก่อนวันที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๕๕ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง เพื่อไปลดอายุความในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย ในขณะที่สิทธิในการฟ้องคดีก็เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ มิได้คุ้มครองสิทธิหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ที่จะฟ้องบุคคลหรือ



องค์กรอื่นใด เพราะเป็นสิทธิทั่วไปที่จะฟ้องได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิฟ้องร้อง หรือจำกัดสิทธิฟ้องร้องของผู้ร้องที่เป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่ใช้บังคับ กับมูลคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ก่อน มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก ประกอบ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ