

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลาง ส่งคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

๑. มูลคดีนี้เกิดจากการที่นายพิเชษฐ ไร่ขาว ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครอง เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการได้สวนในเรื่องที่ได้ร้องทุกข์ไว้ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีนี้ผู้ร้อง เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ก่อตั้งและให้อำนาจไว้ โดยไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานใด ในขณะที่พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นก่อนการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โดยหลักการและเจตนารมณ์แล้ว ควรใช้บังคับได้แต่เฉพาะกับหน่วยงานตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจใช้บังคับต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปกรณีทับบัญญัติกฎหมายขัดหรือแย้งกันเอง ให้ถือตามกฎหมายฉบับที่ออกมาภายหลัง หรือกรณีที่พระราชบัญญัติทั่วไปขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘ ว่า กรณีข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น



LIART

ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่อยู่ใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

๒. ในข้อต่อสู้ของผู้ร้องว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องมีเหตุผลดังนี้

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ เรื่องระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒.๓ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้ร้องมีอำนาจในการไต่สวน และหากเรื่องใดไม่มีมูลให้วินิจฉัยตกไปได้นั้น เป็นลักษณะการใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด และตรวจสอบไม่ได้โดยสภาพ อันเป็นอำนาจหน้าที่และขอบเขต ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้แก่ผู้ร้องได้ปฏิบัติได้อย่างอิสระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องจึงมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง



๒.๔ การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ถือเป็นความผิดทางอาญา ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นนี้ย่อมเล็งเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้น เป็นอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามที่อ้างไว้ ก่อนหน้านี้แล้ว

๒.๕ รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงาน รุกระการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ยังระบุให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานราชการอิสระ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการ จึงไม่มีหน้าที่ในการอนุญาตให้ เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง ข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีอิสระตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการกำกับดูแล ของรัฐบาล ประกอบกับอำนาจในการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง ข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นอำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ฯ ประกอบกับการที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง ข้อมูลดังกล่าวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงพึงต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๐ ไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นการกระทำในฐานะองค์กรอิสระไม่ใช่ในฐานะของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครอง



ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ทำคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว ให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ตลอดทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๗๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ



หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ด้วยก็ได้”

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ฯลฯ”

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ



LIART

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๒ “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่



LIART

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอ การพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้ พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุว่ามาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อีกทั้งมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและ ลำดับศาลชั้นศาลปกครองว่า มี ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และมี ๓ ชั้นด้วยกันก็ได้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล ของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมี อำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน



ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒) มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มีข้อที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒) โดยคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึง ลักษณะของส่วนราชการหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ได้บัญญัติไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

สำหรับกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ นั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ต่อจากมาตรา ๓ เกี่ยวกับกำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาฟังมีคำสั่งได้ และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดี และเป็นบทบัญญัติที่นำความหมายของคำนิยามถ้อยคำทั้งสองไปใช้ เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กรณีตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เช่นเดียวกัน”

โดยในคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖



ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกัน

นายผัน จันทระปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ