

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางได้ยื่นคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายพิเชษฐ ไชยขาว ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีที่ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย ซึ่งจับกุมผู้ฟ้องคดีขอหาประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัย

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ปรากฏว่า มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยศาลปกครองกลางได้ส่งความเห็นตามทางกราบว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำชี้แจง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำชี้แจง สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้ร้องมีอำนาจในการไต่สวน และหากเรื่องใดไม่มีมูลก็วินิจฉัยให้ตกไปนั้น เป็นลักษณะการใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด อันเป็นอำนาจหน้าที่และขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้แก่ผู้ร้องได้ปฏิบัติได้อย่างอิสระ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นความผิดทางอาญาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีผลใช้บังคับหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่ผู้ร้องได้โต้แย้งและให้เหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การตรวจสอบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือร่ำรวยผิดปกติ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวน และหากเห็นว่า เรื่องใดไม่มีมูลให้วินิจฉัยตกไปได้ นั้น เป็นลักษณะการใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด จึงมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือเป็นความผิดทางอาญา ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริง จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยเฉพาะ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ที่บัญญัติให้มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยเนื้อหาของคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือ เป็นการโต้แย้งว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วัตถุประสงค์คือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และประเด็นหลักแห่งคดีคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดี นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่” ส่วนคำโต้แย้งอื่นที่ว่า ผู้ร้องเป็นองค์กระตือรือร้นตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นเด็ดขาด ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น เป็นคำโต้แย้งที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งเรื่อง “อำนาจหน้าที่” และ “การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ในคดีที่ร้องมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยในคดีที่โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น สามารถวินิจฉัยได้แต่เพียงว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น “ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖” หรือ “ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องมีเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลซึ่งเกินไปกว่ากรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดนั้น เห็นว่า ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง

หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็น กฎหมายสูงสุดและวางกรอบในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใด ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ สำหรับกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ นั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติ ที่เกี่ยวพันกับมาตรา ๓ เป็นการกำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตลอดจนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดี เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ ไม่มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กรณีตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เช่นเดียวกัน และเนื่องจากไม่มีเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายนพดล เฮงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ