

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗

วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ส่งคำโต้แย้งของคู่ความ
รวมยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓
มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง ผู้ร้อง ซึ่งถูกนายสิทธิรัตน์ รัตนวิจารณ์ นางพรรณประภา อินทรวินัยนันท์ นายโสรัจจ์ ดาศรี
นางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ นายถวิล ไพรสมนต์ นายศรัณย์ ศรัณย์เกตุ นายตุลภาค ประเสริฐศิลป์
นายนิรันดร์ วีระธำรงค์ นายโกวิท สุรัสวดี นายวัชรินทร์ เกตะวันดี กับพวก นายณรงค์กร ชวาลสันตติ
นายมาโนช เต่งมณีวิวัฒน์ แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ นายสมเกียรติ
กิตติชกรกุล นายพรพรมธรรม นุสดี นางกานดา รัตนวิจารณ์ แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ นายจรัสพงษ์
เลาหประดิษฐ์สกุล นายไพศาล ลับบัวงาม และรองศาสตราจารย์ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ กับพวก
ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๑๒/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๓๐๗/๒๕๔๕
หมายเลขดำที่ ๘๖๔/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๖๘๕/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๓๒๐/๒๕๔๕
หมายเลขดำที่ ๑๒๖๑/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๓๒๕๖/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๕๒๕/๒๕๔๕
หมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๒๗๒๔/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๕
หมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๘๗๗/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่
๑๓๒๕/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๑๖๓๕/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่ ๖๘๒/๒๕๔๕ หมายเลขดำที่
๑๕๕๘/๒๕๔๔ หมายเลขดำที่ ๕๖๕/๒๕๔๖ หมายเลขดำที่ ๑๒๒๕/๒๕๔๖ และคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ไอนมาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๖๕/๒๕๔๔
ตามลำดับ นายชาญ นามพิชญ์ นายเชาวพันธ์ เขียวสะอาด และนายนิวัฒน์ ชุ่นสั้น ฟ้องต่อศาลปกครอง
นครราชสีมา และศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๔/๒๕๔๕, ๑๘๓/๒๕๔๖ และ
หมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๔๔ ตามลำดับ รวมยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งต่อผู้ร้อง อ้างว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามคำร้องเป็นไปโดยไม่สุจริต มีการกระทำอันมีลักษณะและพฤติการณ์เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ผู้ร้องได้วินิจฉัยยกคำร้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้อง ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้ยื่นฟ้องผู้ร้องต่อศาลปกครองฯ ขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งประกาศผลการเลือกตั้งฯ ของผู้ร้อง และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ บางคำร้องเป็นเรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และบางคำร้องเป็นเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ศาลปกครองฯ รับคำฟ้องตามที่ผู้ร้องยื่นคำร้องรวมยี่สิบสี่คำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และผู้ร้องซึ่งถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ร้องไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ร้อง จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองฯ ส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และคำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้องมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่า คำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้องจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ

จะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งตามคำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้องได้ระบุมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้น ๆ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้อง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วน “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)” มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

...ฯลฯ...”

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดให้ชัดเจนว่า หมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเช่นใดบ้าง บทนิยามดังกล่าวมิได้มีข้อความใดที่มีความหมายว่า ให้รวมถึงหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่อาจแปลความหมายครอบคลุมถึงการใช้อำนาจทุกอย่างโดยไม่ปรากฏถึงข้อบัญญัติเช่นนั้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ก็เป็นบทบัญญัติที่นำความหมายของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้น ไปใช้ต่อเนื่องกันไปเท่านั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายศักดิ์ เตชชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ