

## คำวินิจฉัยของ ศาลทนายอัยการ ดร.กรมทนาย ทนายอัยการ ศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องในคดีนี้ สรุปได้ดังนี้

๑. นายพิเชษฐ ไชยว ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๒ ต่อศาลปกครอง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๕๖ เพื่อให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนของผู้ฟ้องคดีในคดีที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย กับพวก ซึ่งจับกุมผู้ฟ้องคดีในข้อหาประกอบกิจการให้เข้าเล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสาร

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นและคำโต้แย้งดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. ศาลรัฐธรรมนูญ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีคำสั่งรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และ

รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้ศาลปกครองกลางและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

๔. ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ค่วนมาก ที่ ปช. ๐๐๐๕/๖๕๐ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าได้แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคำโต้แย้งในศาลรัฐธรรมนูญแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจะได้จัดส่ง คำชี้แจงให้ศาลรัฐธรรมนูญ ภายในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีคำสั่งรับคำชี้แจงดังกล่าวของผู้ร้องรวมไว้ในสำนวน

หลังจากนั้น ผู้ร้องได้ส่งคำชี้แจงประกอบคำโต้แย้งในคดีปกครองของผู้ร้อง ตามหนังสือ ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๕/๑๑๔๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีคำสั่งรับคำชี้แจงดังกล่าวของผู้ร้องรวมไว้ในสำนวน

ในกรณีนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติก่อตั้งและให้อำนาจไว้ โดยไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานใด ในขณะที่พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ดังนั้น โดยหลักการ และเจตนารมณ์แล้ว ควรใช้บังคับได้แต่เฉพาะกับหน่วยงานตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ก็เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจใช้บังคับต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปกรณีทับบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกันเอง ให้ถือตามกฎหมาย ฉบับที่ตราขึ้นภายหลัง หรือกรณีที่พระราชบัญญัติทั่วไปขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องถือการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกาตอนที่ ๘ ว่า กรณีข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ถือเป็นกฎหมาย เฉพาะที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๐ ไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ จึงเป็นการกระทำในฐานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่การกระทำในฐานหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ถือเป็นเด็ดขาดและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติคำว่าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง และเหตุผลของข้อต่อสู้ของผู้ร้องโดยละเอียดแล้ว มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา คือ กรณีดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ หรือไม่

คำร้องนี้มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นของการต่อสู้คือ การที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นแม่บทแห่งการกำหนดอำนาจของศาลปกครองนั้น ได้กำหนดเนื้อความเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติคำว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย

อย่างไรก็ตาม พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องนี้เป็นประเด็นที่เทียบเคียงได้กับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงต้องพิจารณาว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ผูกพันกับคดีนี้หรือไม่ เพราะในคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นการต่อสู้อย่างกระตือรือร้นในการเลือกตั้งในคดีปกครองรวมยี่สิบสี่คำร้อง ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกับคำร้องในคดีนี้นั่นเอง

๒. นอกจากนี้ คดีหนึ่งในยี่สิบสี่คำร้องข้างต้นนั้น ก็มีประเด็นข้อต่อสู้เดียวกันกับคำร้องนี้ด้วย โดยปรากฏตามคำร้องที่สิบสี่ กรณีแพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่มีการไต่สวนแจ้งข้อมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหาและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสื่อมสิทธิอันพึงจะได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือที่ ชบ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีและเปิดเผยรายชื่อผู้รายงานการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีทุกคน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

เพื่อขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตั้งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ตามหนังสือที่ ขบ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๓๑๑/๑๘๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เกี่ยวกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาตั้งกรรมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และรับรองสำเนาถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ตามคำวินิจฉัยที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือที่ ขบ ๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลพร้อมกับแนบสำเนาผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว แต่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ที่ ลต ๐๐๐๑/๔๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ยังไม่สามารถส่งเอกสาร ตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นร้องขอได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองพิจารณากรณีและผู้ฟ้องคดีขอเอกสารหลักฐานดังกล่าวโดยเร็ว

ในคำร้องดังกล่าวมีข้อต่อสู้เช่นเดียวกันกับคดีนี้ คือ บุคคลจะสามารถฟ้ององค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต่อศาลปกครอง ให้องค์กระอิสระดังกล่าวเปิดเผยข้อมูลตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่

จากเหตุผลข้างต้น เมื่อพิจารณาคำร้องในคดีนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการต่อสู้ว่ากฎหมายขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ และมาตราในรัฐธรรมนูญที่อ้างว่ากฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้ง เป็นมาตราเดียวกันทั้งหมดตรงกับ คำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ รวมทั้งเหตุผลในการต่อสู้ก็เป็นเหตุผลเดียวกัน นอกจากนี้มูลคดีที่ฟ้องกัน ในศาลปกครองจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นเรื่องลักษณะเดียวกันกับ หนึ่งในยี่สิบสี่เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ย่อมต้องผูกพันใช้เป็นบรรทัดฐานกับคดีนี้ด้วย

ส่วนข้อต่อสู้ ที่ปรากฏตามคำชี้แจงประกอบคำโต้แย้งในคดีปกครองของผู้ร้อง ตามหนังสือ ถบ ที่ ปช. ๐๐๐๕/๑๑๕๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น

ข้อต่อสู้ส่วนใหญ่ เป็นการต่อสู้เรื่อง “อำนาจ” และ “ความเป็นอิสระ” ขององค์กระอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงผู้ร้อง (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ด้วย แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า มีคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้วว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวผูกพันกับคำร้องในคดีนี้ด้วยเช่นกัน

ส่วนประเด็นต่อผู้เรื่องอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้ร้องต่อผู้ยื่น พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยสภาพและเนื้อหาของคดีรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ร้องเข้ามา ตามมาตรา ๒๖๔ นี้ คือการต่อผู้ว่า “กฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วัตถุประสงค์คือ “กฎหมาย” และประเด็นหลักแห่งคดีคือว่า “กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่” ดังนั้น ข้อต่อผู้อื่นแม้จะมีได้ในคำร้องหรือคำโต้แย้งใด ๆ ก็ต้องเป็นไปเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า กฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ข้อต่อผู้ที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องนั้นไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึง คำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเด็ดขาด จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น เป็นข้อต่อผู้ที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งเรื่อง “อำนาจหน้าที่” และ “การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย เพราะมิใช่ประเด็นหลักของคำร้องตามมาตรา ๒๖๔

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ วางหลักการรับรองว่า การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ในคำวินิจฉัยนั้น ได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ตามที่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ นั้น ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหาร หรือทางปกครองก็ตาม แต่กระนั้นก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะคำนิยามถ้อยคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ นั้น เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว

ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลอันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและแม่บทในการให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากข้อโต้แย้งของผู้ร้องเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระว่าไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพราะมีใช้องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องทำนองเดียวกับเรื่องนี้ไว้แล้ว ในคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และยังไม่มีความเห็นที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ