

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ คือ คำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่เขตอำนาจของศาลปกครองว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่ง ทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมาตราดังกล่าว มิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายโดยให้ผู้ฟ้องคดีตรวจ และคัดสำเนาการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดี แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ บัญญัติคำว่า

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่า ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมทั้งแจ้งให้ศาลปกครองกลางและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ พร้อมแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า หากประสงค์จะทำคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติก่อตั้งและให้อำนาจไว้ โดยไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานใด ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ตรารึ้นก่อนการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นโดยหลักการและเจตนารมณ์แล้ว ควรใช้บังคับได้แต่เฉพาะกับหน่วยงานตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจใช้บังคับต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกันเอง ให้ถือตามกฎหมายที่ออกมาภายหลังหรือกรณีที่พระราชบัญญัติทั่วไปขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘ ว่า กรณีข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง****รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

“มาตรา ๒๓๖ 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 และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒****“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้**

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

“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 คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๑๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

#### การพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลปกครองกลางส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย เนื่องจากมิได้บัญญัติข้อความที่เป็นเงื่อนไขว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทนิยามศัพท์คำว่า หน่วยงานของรัฐ และคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ซึ่งใช้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ นั้น มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญเพียงแต่ที่มีเงื่อนไขขยายคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” เท่านั้น บทนิยามศัพท์ดังกล่าวหาได้กำหนดไว้ไม่ว่า ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น การใช้บังคับความหมายของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตราที่อ้างถึงทั้ง ๓ มาตรา ยังอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแม่บทในรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา ๒๗๖ ลักษณะของการบัญญัติบทนิยามเช่นนี้ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นอกจากนี้ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในคดีนี้มีประเด็นและเหตุผลของการโต้แย้งเทียบเคียงได้กับคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ และที่ ๔๓/๒๕๔๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒

ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ส่วนข้อโต้แย้งอำนาจของศาลปกครองในข้ออื่นนั้น มิใช่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

นายมานิต วิทยาเต็ม  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ