

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

นายพิเชษฐ์ ไร่ขาว ขึ้นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้นายพิเชษฐ์ ไร่ขาว มีสิทธิตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนของตนในคดีที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย กับพวก ซึ่งจับกุมผู้ฟ้องคดีในข้อหาประกอบกิจการให้เล่นวีดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ยินยอมให้นายพิเชษฐ์ ไร่ขาว ตรวจและคัดสำเนาเอกสาร

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางมาตราขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงโต้แย้งในคำให้การว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนด ประกอบกับคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสามของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพราะมีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้

ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงให้การพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในคำร้องได้ระบุว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้ และให้แจ้งศาลปกครองกลางและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ พร้อมทั้งแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากประสงค์จะทำคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยระบุว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานใดของรัฐบาล และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นก่อนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ไม่อาจใช้บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ นอกจากนี้ยังมีหลักกฎหมายที่ยอมรับกันว่า หากมีกรณี ที่กฎหมายสองฉบับขัดกันให้ถือตามกฎหมายฉบับหลัง หรือพระราชบัญญัติทั่วไปขัดกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้ถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘ ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นก่อน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็น กฎหมายที่ใช้ภายหลังและเป็นกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ต้องดำเนินการ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

### ๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจ ก่อตั้งศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองอย่างกว้าง ๆ และมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการของ การมีศาลปกครอง ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติ ให้ความหมายของคู่ความฝ่ายรัฐในคดีปกครองหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองเป็นการกำหนดรายละเอียด คือได้บัญญัติถึงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมแต่เรียกชื่ออย่างอื่น ราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง

หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ อันทำให้แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ นั่นก็เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกับเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญวางกรอบกว้าง ๆ ในการแบ่งสรรการใช้อำนาจของรัฐและวิธีการใช้อำนาจของรัฐ ส่วนรายละเอียดนั้นจะมีอยู่ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่มากเกินไปจนเกินไป เนื่องจากหลักการของรัฐธรรมนูญ ต้องรับรองการใช้อำนาจรัฐและการตรากฎหมาย และจะต้องมีกฎหมายที่รองรับซึ่งอาจมีการขยายความหรือเพิ่มเติมรายละเอียดได้ แต่จะตัดทอนไม่ได้

อย่างไรก็ตามการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มิได้บัญญัติชัดเจนว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องอยู่ในความดูแลหรือการกำกับของรัฐบาล เนื่องจากมิได้มีข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” สำหรับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็มิได้วางหลักเกณฑ์หรือบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่ต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงมิได้หมายความว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีที่ไม่มีลักษณะเป็นเรื่องทางปกครองและมีเขตอำนาจเหนือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล นอกจากนั้นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องการให้มีศาลปกครองและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับศาลปกครองก็มีความหมายว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ จึงมีหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และหลักการของการมีศาลปกครองแล้ว ส่วนการที่จะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เอง ไม่ใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพราะในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้นศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

ดังนั้น แม้คู่กรณีในคดีนี้ โดยเฉพาะฝ่ายที่โต้แย้งจะแตกต่างจากข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗ กล่าวคือ เป็นคนละหน่วยงานกัน แต่ก็มีประเด็นที่เหมือนกัน กล่าวคือ มีการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และ มาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และในคำร้องนี้ก็ไม่มีความเห็นใดๆ ที่จะเปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยให้แตกต่างจากคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ