

## คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘๒/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

นายพิเชษฐ ไกรขาว ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประกอบอาชีพเปิดร้านเช่าเล่นวีดีโอเกม ได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับ ร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วคำย กับพวก ซึ่งจับกุมผู้ฟ้องคดีในข้อหาประกอบกิจการให้เช่าเล่นวีดีโอเกม โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีตกไป และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การแก้คดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ กำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองเกินกว่า มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมาตราดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลส่งความเห็นและคำโต้แย้งดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีตามทางเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้ศาลปกครองกลางและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบ พร้อมแจ้งต่อคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า หากประสงค์จะทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยสรุปเป็นการชี้แจงเกี่ยวกับการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถือเป็นเด็ดขาดหรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒)

... ฯลฯ”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

- (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง
- (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทั้งนี้ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้จะต้องใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง ประกอบกับต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย สำหรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมีได้ทั้งที่เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ดำเนินการทางปกครอง เช่นการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวย่อมจะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามก็ตีคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ  
รัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้

ส่วนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า  
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถือเป็นเด็ดขาด จึงไม่อยู่ในอำนาจ  
พิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง นั้น ไม่ใช่คำขอที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะ  
พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ