

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗

วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองฯ ส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความรวม ๒๔ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสงขลาและศาลปกครองนครราชสีมา ส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๒๔ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

๑. คำร้องที่หนึ่ง เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๓/๒๕๔๕ กรณีนายสิทธิรัตน์ รัตนวิจารณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๑๒/๒๕๔๕

๒. คำร้องที่สอง เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๕ กรณีนางพรรณประภา อินทรวิทย์นันท์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๐๗/๒๕๔๕

๓. คำร้องที่สาม เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๔๕ กรณีนายโสรัจจ์ ดาศรี หัวหน้าพรรคไทยประชาธิปไตย ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ ๒ และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๘๖๔/๒๕๔๕

๔. คำร้องที่สี่ เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๓/๒๕๔๕ กรณีนางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๖๘๕/๒๕๔๕

๕. คำร้องที่ห้า เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๖ กรณีนายถวิล ไพรสณฑ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๐/๒๕๕๕

๖. คำร้องที่หก เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ กรณีนายศรัณย์ ศรัณย์เกตุ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๑/๒๕๕๔

๗. คำร้องที่เจ็ด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๖ กรณีนายตุลภาค ประเสริฐศิลป์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๕๖/๒๕๕๔

๘. คำร้องที่แปด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ กรณีนายนิรันดร์ วีระขำรงค์ หัวหน้าพรรคพลังมหาชน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ นายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ ๒ และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๕/๒๕๕๕

๙. คำร้องที่เก้า เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๖ กรณีรองศาสตราจารย์ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับพวกรวม ๓ คน ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขรับที่ ๐๑๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ต่อมาคดีโอนมายังศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๖๕/๒๕๕๔

๑๐. คำร้องที่สิบ เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๕๖ กรณีนายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๔

๑๑. คำร้องที่สิบเอ็ด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๖ กรณีนายวัชรินทร์ เกตะวันดี ที่ ๑ นายวิม บุตรชัยงาม ที่ ๒ นายชัยกฤต กิตติอุดมพิทยา ที่ ๓ นายลอยลม จันทาสี ที่ ๔ พันตำรวจโท ทรงเดช ผาจันทร์ ที่ ๕ และนายประสิทธิ์ นนทการ ที่ ๖ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจังหวัดเลย ที่ ๒ และคณะกรรมการสภาการศึกษาวิชาการทหาร กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๒๔/๒๕๕๔

๑๒. คำร้องที่สิบสอง เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๖ กรณีนายณรงค์ ชวาลสันตติ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๒๘/๒๕๕๕

๑๓. คำร้องที่สิบสาม เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๖ กรณีนายมาโนช เต่งมณีวิวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายธีรศักดิ์ วรรณสุต) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔

๑๔. คำร้องที่สิบสี่ เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๖ กรณีแพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕

๑๕. คำร้องที่สิบห้า เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๖ กรณีนายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๗๗/๒๕๕๕

๑๖. คำร้องที่สิบหก เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๖ กรณีนายสมเกียรติ กิตติธรรกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๒๕/๒๕๕๕

๑๗. คำร้องที่สิบเจ็ด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๖ กรณีนายพรพรมธรรม นุสดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดี หมายเลขดำที่ ๑๖๓๕/๒๕๕๕

๑๘. คำร้องที่สิบแปด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๖ กรณีนางกานดา รัตนวิจารณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดี หมายเลขดำที่ ๖๘๒/๒๕๕๕

๑๙. คำร้องที่สิบเก้า เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๕๖ กรณีนายชาญ นามพิชญ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดี หมายเลขดำที่ ๔๔๔/๒๕๕๕

๒๐. คำร้องที่ยี่สิบ เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๕๖ กรณีนายนิวัฒน์ ชุ่นสั้น ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๕๔

๒๑. คำร้องที่ยี่สิบเอ็ด เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐/๒๕๕๖ กรณีแพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๔

๒๒. คำร้องที่ยี่สิบสอง เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๖ กรณีนายจรัสพงษ์ เลาหประดิษฐ์สกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเทศบาลตำบลบางเมือง จังหวัดสมุทรปราการที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๕/๒๕๕๖

๒๓. คำร้องที่ยี่สิบสาม เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๓/๒๕๕๖ กรณีนายเชาวพันธ์ เขียวสะอาด ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ ราย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๕๖

๒๔. คำร้องที่ยี่สิบสี่ เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๖ กรณีนายไพศาล ลับบัวงาม ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๕/๒๕๕๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่คำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณา วินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมাত্রาของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อีกทั้งมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ มาตรานั้นๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บังคับแก่คดี ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วยหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนคำนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จำเป็นต้องระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล หรือไม่ นั้น มีกรอบพิจารณา ดังนี้

หน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง มีหลักเกณฑ์การพิจารณาประกอบด้วย ๒ ด้าน คือ

๑. ด้านองค์กร แบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะ ได้แก่

๑.๑ หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

๑.๒ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น เช่น การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ องค์การคลังสินค้า จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๘ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้น

ข้อสังเกต ลักษณะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกาศคณะปฏิวัติ และระเบียบข้อบังคับ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๒ บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท ไม้อัดไทย ฉบับที่ ๒๕๐ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้น

๑.๓ หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น

๑.๔ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หมายถึง หน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความ โดยพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้สภานายความมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตทนายความได้ เป็นต้น

๒. ด้านการใช้อำนาจ หน่วยงานทางปกครอง เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ (ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา) หน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานของเอกชน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐ ดังนั้น หากพิจารณาจากการใช้อำนาจของหน่วยงานแล้ว หน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐโดยมีอำนาจตามกฎหมายหรืออาจได้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครอง จะไม่รวมถึงรัฐสภา ศาล และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของบริษัท

สรุปแล้ว หน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความหมายครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ ในฝ่ายบริหารแทบทั้งหมด ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัท ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และลักษณะการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐ โดยมีอำนาจตามกฎหมายบัญญัติไว้หรืออาจได้อำนาจตามที่รัฐมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง นั้นเอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีความหมายกว้างไม่เฉพาะข้าราชการ หรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่จะรวมถึงเจ้าหน้าที่ บุคคลหรือคณะบุคคล ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐด้วย

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ที่มีสถานะดังนี้ คือ

๑. เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
๒. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล
๓. ตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ เป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. หน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง จะต้องเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) เท่านั้น ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจอื่น ได้แก่ รัฐสภา ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และศาลใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง เนื่องจากการใช้อำนาจของรัฐสภาและศาลดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองและตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

๒. สำหรับหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๒.๑ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การมหาชนต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

๒.๒ หน่วยงานหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง โดยหน่วยงานหรือหน่วยงานเอกชนดังกล่าวได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะโดยกฎหมาย เช่น สภานายความ สำนักงานช่างรังวัดเอกชน ตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๓. การกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง ตามข้อ ๒ หน่วยงานทางปกครองล้วนอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานหรือหน่วยงานเอกชน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐ

๔. สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่บุคคล หรือคณะบุคคล ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐ

๕. ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาโดยสภาพและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงแสดงให้เห็นว่า คำนิยามว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หมายถึง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั่นเอง ถึงแม้ว่าคำนิยามตามมาตรา ๓ ไม่ได้ระบุว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ตามคำร้องขอประเด็นที่หนึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนคำนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่จำเป็นต้องระบุว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

๖. ด้วยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ข้อความตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๑) บทบัญญัติตามมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจของศาลปกครอง โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับประเภทของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความผิดอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมาย กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ ละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจและ บทบัญญัติตามมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง

๒) พิจารณาตามบทบัญญัติตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แล้ว ประเด็นสำคัญตามข้อโต้แย้ง ของผู้ร้อง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) คือ ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

๓) ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติคำนิยามของมาตรา ๓ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในประเด็นแรกที่ว่าด้วยความหมายของคำว่า “หน่วยงานทาง ปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งผลให้มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในประเด็นที่สอง ในส่วนของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ประเด็นที่ ๓ ศาลจะรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บังคับแก่คดี ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วยหรือไม่

เนื่องจากวินิจฉัยแล้วว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุด และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติขอบเขตไว้แล้วชัดเจน การใช้พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ เพื่อบังคับแก่คดีจึงต้องยึดถือ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงจะชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

วินิจฉัยสรุปว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ