

การตรวจสอบการทำหน้าที่ของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยศาลปกครอง



เป็นที่ทราบกันว่า...องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่เรารู้จักอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กำเนิดขึ้นครั้งแรกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ" โดยต่อมารัฐธรรมนูญ ปี 2550 ก็ได้บัญญัติเพิ่ม "องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาอีกกลุ่มประเภทหนึ่ง รวมเรียกทั้งสองประเภทว่าเป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ดำเนินภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะต้องการให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีภารกิจในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

และในมาตรา 223 วรรคสอง ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมา ได้แก่ **คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม** ซึ่งแม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550 จะได้สิ้นสุดลงแล้วตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ คสช. แต่องค์กรตุลาการหรือศาลทั้งหลายยังคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่อไป รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 นั้นเอง

ประเด็นที่ครองกรรมหิบบกมาสนทนากันในวันนี้ นั้น เป็นตัวอย่างกรณีพิพาทเกี่ยวกับการทำหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคือ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ได้กลายเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เห็นต่างและกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งวินิจฉัยวางหลักในเรื่องอำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับ 2550 ในมาตรา 223 วรรคสองไว้ด้วย เรื่องราวของคดีมีความเป็นมาอย่างไร ติดตามกันเลยครับ...

คดีนี้... สืบเนื่องจากนายวิวิทธิ พนักงานเก็บค่าโดยสาร ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (รัฐวิสาหกิจ) ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อศาลปกครอง ความว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการและมีสถานะเทียบเท่ากับลูกจ้างประจำคนอื่น ๆ แต่เหตุใดกลับถูกนายจ้างลिनรอนสิทธิดังกล่าวใน 3 กรณี คือ กรณีแรก ตนได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่กลับได้รับค่ารักษาไม่ครบเต็มจำนวน กรณีที่สอง ตนได้ยื่นคำร้องขอเงินช่วยเหลือค่าสวัสดิการบุตรต่อหัวหน้างาน แต่ได้ถูกปิดกั้นไม่เสนอคำร้องต่อผู้มีอำนาจพิจารณา และกรณีที่สาม ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปรับขึ้นค่าจ้างประจำปีซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นายวิวิทธิจึงได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยขอให้ช่วยคุ้มครองสิทธิเพื่อให้ตนได้รับสิทธิที่พึงมีพึงได้ โดยต่อมาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปที่บ้าน ของนายวิวิทธิซึ่งรับจดหมายด้วยสีหน้าดีใจและรีบเปิดอ่านทันที ! แต่ผลไม่เป็นไปตามคาด เพราะคณะกรรมการสิทธิฯ เห็นว่าไม่มีเหตุตามที่ร้องเรียนจึงมีมติให้ยุติเรื่อง

นายวิวิทธิรู้สึกท้อใจแต่ไม่ท้อถอย สุดท้ายจึงนำเรื่องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ คณะกรรมการสิทธิฯ รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คือการยุติเรื่อง ร้องเรียนอันเป็นเหตุให้นายวิวิทธิไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายในสิทธิที่พึงจะได้รับ

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีก่อนว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ ?

เนื่องจาก มาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2550 ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า มาตรา 223 วรรคสอง ดังกล่าว ซึ่งมีความหมายว่า กรณีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว การใช้อำนาจนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอีกด้วย ซึ่งคำว่า **วินิจฉัยชี้ขาด** ย่อมหมายความว่า **เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ที่เมื่อได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว ไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีก**

เมื่อพิจารณามาตรา 257 (1) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2550 ซึ่งบัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจหน้าที่ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป”

ฉะนั้น การที่คณะกรรมการสิทธิฯ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของนายวิวิทธิแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุตามที่ร้องเรียน จึงมีมติให้ยุติเรื่อง มติดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อนายวิวิทธิ อันถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิฯ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วเสนอมาตรการแก้ไขต่อหน่วยงาน ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 257(1) หาใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด

เมื่อนายวิวิทธิพงษ์คดีต่อศาลปกครองว่าตนได้รับความเดือดร้อนจากมติที่ไม่เป็นธรรม และขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการออกคำสั่งในรูปของคณะกรรมการ หรือคณะบุคคลนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรือต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี นายวิวิทธิพงษ์จึงสามารถยื่นฟ้องคดีได้เลยภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีกรณีละเมิด คือภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เนื่องจากการฟ้องคดีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้มีข้อกำหนดให้ต้องยื่นฟ้อง “หน่วยงาน” จะยื่นฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการสิทธิฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีนี้กระทรวงการคลัง จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว

การที่นายวิวิทธิพงษ์ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิทธิฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ต้องด้วยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว เพราะที่ถูกต้องคือต้องยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง ประกอบกับนายวิวิทธิพงษ์ได้มีคำขอให้ศาลสั่งให้คณะกรรมการสิทธิฯ ชดใช้ค่าเสียหายโดยมิได้ระบุความเสียหายเป็นทุนทรัพย์ที่ชัดเจน กรณีนี้จึงถือเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ (ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543) **ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องและได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว** (คำสั่ง สปส.ที่ 55/2557)

คดีนี้ถือว่า...ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง เว้นแต่กรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงในลักษณะของการวินิจฉัยปัญหา ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท เช่น การวินิจฉัยให้ใบเหลือง ใบแดงแก่ผู้สมัครของ กกต. ที่มาตรา 236(5) แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2550 ได้บัญญัติให้ กกต. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง ซึ่งต่างจากกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีได้มีอำนาจลักษณะดังกล่าว

ทันทีที่ปิดคดีนี้... ก็ทำให้ผมนึกไปถึงสุภาษิตกฎหมายอมตะที่ว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายในการ
อำนวยความสะดวกยุติธรรม (the last resort of justice) และบางท่อนในเพลง “ต้นไม้ใหญ่ ไม่ยอมแพ้มัน” ของ
ศาลปกครองที่ว่า... เหมือนต้นไม้ใหญ่ที่ไม่ยอมแพ้มันแดดฝนลมแรง ต้นใบกล้าแกร่งรกรากยังแข็งแรงด้วย
ยุติธรรม ให้คนพึ่งพาไม่ว่าใหญ่หรือเล็กต่ำสูงเพียงใด เรื่องราวมากมายที่ปิดบังไว้จะไม่ให้เรรวนและเหลื่อมล้ำ
จะยืนข้างความเป็นธรรมด้วยหัวใจ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

