

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะรัฐมนตรี) ในคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒/๒๕๕๕ และ ๗๗๓/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

คดีทั้งสอง นายวัลลภ ตันตติกุล และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อ ศาลปกครองกลาง และศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยฟ้องว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้ทาบตามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ ซึ่งประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง

วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๖/๕๘๓ เรื่อง เสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเต็มจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งยังไม่ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยได้ดำเนินการจนถึงขั้นนายกรัฐมนตรืลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวไม่สำเร็จ เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ (๓) ได้กำหนดว่าการให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกก่อนครบวาระจะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ทั้งหมด โดยอ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ยื่นใบลาออกจำนวน ๑๒ คน ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออก คือผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป และกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือลงวันที่เดียวกันถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับแนบหนังสือลับมากไปด้วยเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ กระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเสนอเฉพาะหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๖/๕๘๓ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นวาระเพื่อทราบและเมื่อนายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติท้ายหนังสือกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าวแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี การเสนอคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการเสนอเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา เป็นการเสนอโดยฉุกฉลิวโดยไม่ชอบ และการไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่อง

หรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถและมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอตามหนังสือ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตลอดจนบรรดาหนังสือและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงเกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพโดยสุจริต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งับหลายประการ รวมทั้งขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเป็นต้นไปหรือให้มีคำสั่งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำให้การว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสืบทอดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาล แม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่า ต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงชัดและแย้งกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวและใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่ามาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนดจึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีคำสั่งให้รับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมทั้งแจ้งให้ศาลปกครองกลางและคณะรัฐมนตรี ทราบพร้อมแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีว่า หากประสงค์จะทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้

คณะรัฐมนตรีโดยพนักงานอัยการสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมาย ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

คณะรัฐมนตรีเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วางกรอบอำนาจของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิพากษาข้อพิพาท ดังนี้

๑. บัญญัติจำกัดประเภทคู่กรณี ไว้ว่าให้ศาลปกครองกลางมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะข้อพิพาทที่ ๑.๑ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับ ๑.๒ คู่กรณีอีกฝ่ายซึ่งเป็นเอกชน หรือกับคู่กรณีตามข้อ ๑.๑ ด้วยกันเอง

๒. บัญญัติจำกัดประเภทของข้อพิพาท ว่าจะต้องเป็นข้อพิพาทเนื่องมาจาก ๒.๑ การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวในข้อ ๑.๑ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ (๒) การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวในข้อ ๑.๑ ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

๓. อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ โดยบัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความ

รวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการกิจการทางปกครอง และบัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้หมายถึง (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) ... ฯลฯ โดยละเว้นไม่บัญญัติความตามข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ให้หมายถึง หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษารวมไปถึงคู่กรณีที่เป็นรัฐบาลและองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขัดต่อ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณา พิจารณาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วคำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล เป็นคู่กรณีเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

การที่ศาลปกครองตีความว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว ผู้ร้องเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเสียหายในการที่จะต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกต้องไว้พิจารณาพิพากษา และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ศาลปกครองกลางใช้บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งขัดและแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้ บังคับไม่ได้ มาใช้บังคับโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวสั่งรับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ซึ่งฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาโดยไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย ก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒)

... ฯลฯ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครองว่า มี ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และมี ๓ ชั้นด้วยก็ได้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบ

ต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒) ...”

กรณีตามคำร้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน แม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เมื่อเทียบเคียงจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้จะต้องใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ประกอบกับต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย สำหรับการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่เป็นรัฐบาลนั้นมีทั้งส่วนที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ นโยบายระหว่างประเทศ และการใช้อำนาจทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจปกครองซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องถูกตรวจสอบและอาจรับผิดชอบในการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของตนได้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กรณีตามคำร้องที่คณะรัฐมนตรี

ในฐานะที่เป็นคณะบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยาน แม้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คณะรัฐมนตรีไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ แต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า “...คํานิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒) โดยคํานิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่าจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ... มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คํานิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ได้บัญญัติไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ...”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ