

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางได้ส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒-๗๗๓/๒๕๕๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. นายวัลลภ ตันตติกุล ได้ยื่นฟ้อง คณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักงานรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒/๒๕๕๕ และ นายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้อง คณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักงานรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๓/๒๕๕๕ และ ศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองบรรยายฟ้องสรุปว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่น ในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จนครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและคณะกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

๒. ต่อมาวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเต็มจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งยังไม่ลาออกจากตำแหน่งร่วมเป็นกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้ดำเนินการจนถึงขั้นนายรัฐมนตรีลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวไม่สำเร็จเนื่องจากขัดต่อมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้กำหนดว่า การให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกก่อนครบวาระจะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

๓. วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยพลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ดำเนินการโดยปราศจากอำนาจหน้าที่และไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่โปร่งใสและไม่ผ่านการพิจารณาเป็นความเห็นของคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า เห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ทั้งหมด โดย (๑) อ่างมดี คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (๒) อ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ยื่นใบลาออกจำนวน ๑๒ คน ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออกคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และ (๓) อ้างว่ากรรมการ ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออกมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับแนบหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๔. วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอเฉพาะหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ปรากฏตามเลขรับหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอเป็นวาระจรเพื่อทราบและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันประชุมคณะรัฐมนตรี และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติทำหนังสือกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าวแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา การเสนอโดยบุคคลใดๆโดยไม่ชอบและการไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่องหรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คน เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี

๕. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพ โดยสุจริต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับดังต่อไปนี้

(๑) เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเป็นต้นไปหรือให้มีคำสั่งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ออกประกาศและวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับ หรือให้มีคำสั่งว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) เพิกถอนบรรดาหนังสือที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ลงในหนังสือนั้น หรือให้มีคำสั่งว่าการออกหนังสือเหล่านี้เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) มีคำสั่งว่า หนังสือและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ และหนังสือ ทอท. ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๕) มีคำสั่งว่า การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกำหนดกรรมการอื่นเกินกว่าจำนวนที่จะพึงแต่งตั้งได้ตามกฎหมาย

(๖) มีคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และคงดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอนุกรรมการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และในการทำงานอื่นที่คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเคยมอบหมาย โดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

๖. ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำให้การว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวโดยเฉพาะคือเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครอง

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาล แม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตามคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่า ต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับ ไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๗. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่ง กรรมการอื่นในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติคำว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนด

จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญได้วางกรอบอำนาจของศาลปกครองไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทดังต่อไปนี้

(๑) บัญญัติจำกัดประเภทคู่กรณีไว้ว่าให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือกับคู่กรณีข้างต้นด้วยตนเอง

(๒) บัญญัติจำกัดประเภทของข้อพิพาทว่า จะต้องเป็นข้อพิพาทเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

(๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ โดยบัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่า “หมายความว่าจะกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง และบัญญัตินิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หมายถึง (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยละเว้นไม่บัญญัติความตามข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ให้หมายถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา

หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษารวมไปถึงคู่กรณีที่เป็น รัฐบาลและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัด กรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล เป็นคู่กรณีเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเองศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ก็เนื่องจากตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศาลปกครอง ตีความว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นบทบัญญัติ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเสียหายในการที่จะต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกฟ้องไว้พิจารณา พิพากษา คณะรัฐมนตรีจึงต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรีที่ได้แย้งว่า ศาลปกครองกลางนำกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับแก่คดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจาก

การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ฯลฯ

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้ง มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย แม้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ วินิจฉัยเรื่องทำนองเดียวกันไว้ แต่เป็นคำโต้แย้งที่ต่างกัน เพราะผู้ร้องคดีนี้เป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณี

ที่เข้าพบบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นและให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยคำนิยาม หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า อย่างไร และการสั่งรับฟ้องคดีไว้พิจารณาต้องพิจารณามาตราอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย คือ มาตรา ๕ ว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองและมาตรา ๔๒ ว่าด้วยผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำหรับคำร้องเรื่องนี้ ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยมีเนื้อหาสาระสรุปว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติเห็นชอบให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากตำแหน่งกรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ความหมายของคำนิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) แม้คำนิยามทั้งสองไม่มีคำว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก

เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดด้วยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดกรอบอำนาจฟ้องให้ชัดเจนว่า หมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้วยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และมาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือการกระทำของรัฐบาลถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาอันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีก่อตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย รวมถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เป็นต้น การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวถูกควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองผ่านทางรัฐสภาเท่านั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ฯลฯ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ได้บัญญัติถึงศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำและศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๑๑ โดยมาตรา ๑๑ (๒) บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอำนาจหนึ่งในสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และถือว่าคณะรัฐมนตรีหรืออีกนัยหนึ่งคณะรัฐบาลเป็นองค์กรทางฝ่ายปกครองด้วยในขณะเดียวกัน มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๔/๒๕๕๐ ระหว่าง พระยาปริศนาคณาธิบดี โงทก์ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า รัฐบาลมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรม หรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ รัฐบาลไม่ใช่นิติบุคคล เพราะฉะนั้นฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบในการที่ได้ประกาศสงครามร่วมรบกับญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นส่งทหารเข้ามาในประเทศไทย ฝ่ายสัมพันธมิตรได้ส่งเครื่องบินมาทิ้งระเบิดจนบ้านเรือนของโงทก์เสียหาย โงทก์ฟ้องไม่ได้ เห็นได้ว่า ศาลฎีกายึดหลักความเป็นนิติบุคคลมาวินิจฉัยว่า รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๓๘/๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีมีมติว่า ไม่ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงอัตราเงินเดือนเว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า รัฐวิสาหกิจกับองค์กรที่ควบคุมคือ คณะรัฐมนตรี เป็นความสัมพันธ์เชิงกฎหมายปกครอง รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การที่รัฐวิสาหกิจทำข้อตกลงกับพนักงานปรับปรุงเงินเดือน ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ พนักงานจึงฟ้องรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามข้อตกลงเพิ่มเงินเดือนให้พนักงาน โดยฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๕ - ๕๐/๒๕๓๐ วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า ธนาคารกรุงไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ ในกำกับของกระทรวงการคลังต้องปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ธนาคารกรุงไทยทำข้อตกลงกับพนักงานว่าจะให้ค่าจ้างสูงขึ้นอย่างนี้ไม่ได้ เป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี

การที่เอกชนฟ้องรัฐบาลไม่ได้เพราะรัฐบาลเป็นผู้ปกครองรัฐ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลของประเทศถือว่ามีสภาพเสมือนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายท้องถิ่นแต่ละประเทศจึงฟ้องร้องกันได้ แต่มีเงื่อนไขว่ารัฐบาลคู่กรณีต้องยอมรับในเขตอำนาจของศาลก่อน ศาลจึงจะรับคดีได้ ดังตัวอย่าง ประเทศกัมพูชาฟ้องประเทศไทยเป็นจำเลย คดีปราสาทเขาพระวิหาร (Cambodia v. Thailand, Temple of Preah Vihear) ประเทศไทยได้ยอมรับให้ศาลโลก กรุงเฮก มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ศาลโลกจึงรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาตามกฎหมายระหว่างประเทศได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นตามมาตรา ๒๗๖ ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นคณะกรรมการ” และคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๖ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือ ฯลฯ มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามเพื่อก่อให้เกิดความเรียบร้อยแก่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ฯลฯ” และได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๔๖ ระหว่างบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบาย ซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางและนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างใดอย่างหนึ่ง งานลักษณะนี้ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง

ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง ซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรง เป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรือมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ถือว่าเป็นคดีปกครอง ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นเพียงการกำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

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

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ