

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัตินิยามความหมายคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่า ต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมทั้งแจ้งให้ศาลปกครองกลาง และคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีว่า หากประสงค์จะทำคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถกระทำได้ ต่อมา สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำคำชี้แจงในนามคณะรัฐมนตรี และกระทรวงคมนาคมได้ยื่นคำชี้แจงต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษารวมไปถึงกรณีที่คู่กรณีเป็นรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นคู่กรณีเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา การที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ก็เนื่องจากอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ โดยศาลปกครองตีความว่า คณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเสียหายในการที่จะต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๒๐๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ 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 และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

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

การพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วสรุปข้อโต้แย้งได้ว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี โต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นคู่กรณีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรีคือ รัฐบาลเอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ กำหนดความหมายของคำว่า

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองและถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีมีประเด็นเทียบเคียงได้กับคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากมิได้มีเงื่อนไขกำกับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่มีข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ส่วนข้อโต้แย้งที่อ้างและสรุปว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณี เสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงนั้น นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทเป็นรัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีในฐานะคณะบุคคลยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางปกครองเฉพาะเรื่องอันมิใช่การบริหารราชการแผ่นดินทางการเมืองหรือทางนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมิใช่รัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ทุกบทบาทและไม่อาจอ้างว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐบาลทุกกรณี ซึ่งกรณีจะเป็นประการใดเป็นประเด็นที่ศาลที่เกี่ยวข้องจะต้องวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ