

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะรัฐมนตรี) ในคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายวัลลภ ตันตติกุล และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ สำนักงานรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ และพลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ตามลำดับ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องในทำนองเดียวกันว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดังกล่าวทั้งคณะได้ คณะกรรมการอื่นได้ลาออกทั้งหมด เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการโดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และที่ ๖ เห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว โดยอ้างว่าคณะกรรมการได้ลาออกจำนวน ๑๒ คน ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอเรื่องแต่งตั้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่น

ในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ก่อนครบวาระและแต่งตั้งกรรมการอื่นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมามีประกาศเรื่องการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ชอบเช่นเดียวกัน อันเป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียหาย ขอให้เพิกถอนมติและประกาศดังกล่าว และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยาน ฯ ต่อไป

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน และรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำให้การพร้อมทั้งโต้แย้งว่า ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัตินิยามความหมายคำว่า “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง จึงมิใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและจัดส่งความเห็นหรือข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้ศาลปกครองกลาง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะรัฐมนตรี) ทราบ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดชี้แจงสรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองไว้ โดยจำกัดประเภทผู้ที่จะเป็นคู่กรณีในศาลปกครอง และจำกัดประเภทของข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกินกรอบอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ คือเฉพาะหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือสืบเนื่องกันตลอดมาว่า ฝ่ายบริหารหมายถึงคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน หากคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกดำเนินคดีโดยเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองกลางตีความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคู่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย นั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พิจารณาคำร้องและคำชี้แจงแล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๓

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ