

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ศาลปกครองกลาง
ได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๙๙๒/๒๕๔๕ และ ๙๙๓/๒๕๔๕ ระหว่างนายวัลลภ ตันตติกุล และ
นายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ผู้ฟ้องคดี และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง กับพวก โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่
หนึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง นายวัลลภ ตันตติกุล และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้อง
คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง สำนักงานนายกรัฐมนตรี ที่สอง กระทรวงคมนาคม ที่สาม
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่สี่ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ห้า พลอากาศเอก เทอดศักดิ์
สัจจะรักษ์ ที่หก ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๙๙๒/๒๕๔๕ และที่ ๙๙๓/๒๕๔๕
และศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำฟ้องว่า คณะรัฐมนตรี
ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง มีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่น
ในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยมีวาระ
ดำรงตำแหน่งสามปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่สี่ ได้ทาบทามให้ผู้ฟ้องคดี
ทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้ลาออก แต่ประธานกรรมการ
และกรรมการคนอื่น ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่สาม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่สี่ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและ
กรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเต็มจำนวนแปดคน โดยไม่ระบุชื่อ
ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งยังไม่ลาออกจากตำแหน่งร่วมเป็นกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

เข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่สามเสนอเป็นวาระเพื่อทราบจร เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันประชุมคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามอนุมัติท้ายหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว การแต่งตั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดว่า การให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกก่อนครบวาระจะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่สองได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับดังต่อไปนี้

(๑) ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากความเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ

(๒) ให้เพิกถอนและมีคำสั่งว่า บรรดาหนังสือ ประกาศ และการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกที่กระทบต่อสิทธิและตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำสั่งและการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งได้แย้งว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาล กรณีคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ หากถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง มิใช่การกระทำทางบริหาร คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะเป็น

รัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงมิใช่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในบทนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลต่างไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งได้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้ศาลปกครองกลางและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีว่า หากประสงค์จะชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถกระทำได้ภายในกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้งจากศาลรัฐธรรมนูญ

นายบัญญัติ วิสุทธีมรรค พนักงานอัยการสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในนามคณะรัฐมนตรี ได้ส่งคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงใช้บังคับไม่ได้ โดยมีเหตุผล สรุปได้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองไว้โดยจำกัดประเภทผู้ที่จะเป็นคู่กรณีในศาลปกครองและจำกัดประเภทของข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ คือ

๑.๑ บัญญัติจำกัดประเภทคู่กรณีไว้ว่าให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีพิพาทที่

๑.๑.๑ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

๑.๑.๒ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน หรือเป็นคู่กรณีดังกล่าวในข้อ ๑.๑.๑ ด้วยตนเอง

๑.๒ บัญญัติจำกัดประเภทข้อพิพาทไว้ว่าต้องเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก

๑.๒.๑ การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวในข้อ ๑.๑.๑ ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย หรือ

๑.๒.๒ การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่คู่กรณีดังกล่าวในข้อ ๑.๑.๑ ต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

๑.๓ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณี ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เกินกรอบอำนาจเกี่ยวกับคู่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยละเว้นไม่บัญญัติความตามข้อจำกัดกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เฉพาะหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” เท่านั้น ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อันมีผลกระทบให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมตลอดไปถึง คู่กรณีที่เป็นรัฐบาล คือ คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณา

พิพากษาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการกำหนดองค์กรฝ่ายบริหารเรียกว่า คณะรัฐมนตรี ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เรียกฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีว่า “รัฐบาล” อันเป็นคำที่มีความหมายเป็นองค์รวมว่า หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งสอดคล้องกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งให้ความหมายคำว่า “รัฐบาล” ไว้ว่าหมายถึง “องค์การปกครองบ้านเมือง” และให้ความหมายคำว่า “ปกครอง” ว่า หมายความว่า “ดูแล คุ้มครอง บริหาร” จึงสรุปความหมายอันไม่อาจโต้แย้งได้ว่า คำว่ารัฐบาลย่อมหมายถึง คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จำกัดอำนาจศาลปกครองไว้ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีพิพาทที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นคู่กรณีเท่านั้น หากรัฐบาลเป็นคู่กรณีเสียเองศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

๓. ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีพิพาทนี้ไว้พิจารณาก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว โดยศาลปกครองกลางตีความว่า คณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งให้รับคำฟ้องซึ่งฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งไว้พิจารณาพิพากษา จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาใช้บังคับกับคดีพิพาทคดีนี้ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเดือดร้อนเสียหายในการที่ต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาและจะเป็นช่องทางให้เกิดการถั่นแก่ง้างฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นคดีในศาลปกครองต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุดอันเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งซึ่งยื่นคำให้การโต้แย้งว่าศาลปกครองกลางนากฎหมายที่ขัดต่อ

รัฐธรรมนูญมาใช้บังคับและตั้งรับฟ้องที่คณะรัฐมนตรีถูกฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญและเป็นรัฐบาล ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงมิใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งต่างไปจากที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๗๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เฉพาะนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” บัญญัติไว้ ดังนี้

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) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

-----”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยมีเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึง ลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้วยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครอง หรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็น ลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล

ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้วางกรอบอำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะรัฐมนตรีมิใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และคณะรัฐมนตรีมิใช่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำจำกัดความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้านบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๐๑ โดยรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ ได้แก่ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๓ การตั้งกระทู้ถามเรื่องเร่งด่วนด้วยวาจาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ และมาตรา ๑๘๖ การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ การควบคุมโดยรัฐสภาอีกประการหนึ่ง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กลไกการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ถึงมาตรา ๑๘๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ถึงมาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ถึงมาตรา ๓๐๒ การถอดถอนจากตำแหน่งกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ โดยสรุป จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะฝ่ายบริหาร มีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และตามคำจำกัดความคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่สามารถตีความให้ครอบคลุมถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

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

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ