

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ(ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 คดี ระหว่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร กับ นางลามอตต์ (Lebon 110: Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12e éd., p. 432 et s.) *

ข้อเท็จจริง

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1940 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีหน้าที่จัดทำบัญชีที่ดินที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่มีการทำกินบนที่ดินนั้นเป็นระยะเวลาเกินกว่าสองปีขึ้นไป และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สัมปทานที่ดินที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่มีการทำกินเกินกว่าสองปีขึ้นไปเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยทันที

ผู้ว่าราชการจังหวัด เดอ แลง (Préfet de l'Ain) ได้อาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่ง ลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1941 ให้สัมปทานที่ดินที่ตั้งอยู่ ณ เทศบาลเมือง เดอ มงทูลูแอล (commune de Montluel) แก่นายเทस्ता (sieur de Testa) เป็นระยะเวลาเก้าปีเต็ม ระยะเวลาตามสัมปทานเริ่มนับเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1941 ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นของนางลามอตต์ ต่อมา สัมปทานดังกล่าวถูกสภาแห่งรัฐเพิกถอนเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1942 ด้วยเหตุว่าที่ดินดังกล่าวมิได้เป็นที่ดินที่ถูกทอดทิ้งและไม่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติข้างต้น และเมื่อวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1943 สภาแห่งรัฐได้เพิกถอนสัมปทานที่ดินสามแปลงที่อยู่ติดกับที่ดินดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเดอ แลง ได้ให้สัมปทานไว้แก่นายเทस्ताเช่นเดียวกันเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1941 ต่อมา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1944 สภาแห่งรัฐได้เพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1943 ของผู้ว่าราชการจังหวัดเดอ แลง ที่ให้ยึดที่ดินผืนเดียวกันนี้เพื่อนำมาให้สัมปทานแก่นายเทस्ताอีกครั้งหนึ่ง โดยสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งเพื่อหลีกเลี่ยงหรือทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1942 และลงวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1943 ล่าช้า จึงเป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (détournement du pouvoir)

สำหรับข้อพิพาทของคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเดอแลงได้ออกคำสั่ง ลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1944 เพื่อให้สัมปทานที่ดินแปลงดังกล่าวแก่นายเทस्ता อีกครั้งหนึ่ง นางลามอตต์จึงนำคดีฟ้องต่อคณะกรรมการจังหวัด (conseil de préfecture) ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1946 เพิกถอนสัมปทานดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรจึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจังหวัดต่อสภาแห่งรัฐ โดยอ้างว่า คณะกรรมการจังหวัดไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ทั้งนี้ตาม มาตรา 4 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1943 จึงควรสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา

* แปลและเรียบเรียงโดย ดร. บุษผา อัครพิมาน พนักงานคดีปกครอง 7 ว ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 4 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1943 กำหนดว่า “การให้สัมปทานไม่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม” แม้บทบัญญัตินี้จะไม่ถูกประกาศให้เป็นโมฆะเพราะขัดแย้งกับรัฐกำหนดเกี่ยวกับการสร้างความชอบด้วยกฎหมายของสาธารณรัฐ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1944 แต่สภาแห่งรัฐเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเพื่อกำกัณสิทธิของเจ้าของที่ดินตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1942 ซึ่งให้สิทธิเจ้าของที่ดินฟ้องคดีต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของสัมปทาน แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) ต่อสภาแห่งรัฐแต่อย่างใด เพราะสิทธิการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทุกประเภทเป็นสิทธิทั่วไปที่ประชาชนมีอยู่ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม และสิทธิการฟ้องคดีเพิกถอนเป็นสิทธิตามหลักกฎหมายทั่วไปที่มุ่งเพื่อให้มีการเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรขอให้สภาแห่งรัฐเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจังหวัดแห่งเมืองลียง (Lyon) นั้น สภาแห่งรัฐมีประเด็นต้องพิจารณาดูว่า สภาแห่งรัฐในฐานะศาลของคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (juge de l'excès de pouvoir) มีอำนาจพิจารณาคำฟ้องของนางลามอตต์ที่โต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเดอ แลง ลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1944 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้พิจารณาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนแล้ว เห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้สัมปทานเดิมของนายเทสตาที่มีระยะเวลา 9 ปี และเริ่มนับอายุสัมปทานเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1941 ซึ่งถูกสภาแห่งรัฐเพิกถอนไปแล้ว กลับมามีผลใหม่ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวจึงมุ่งที่จะทำลายผลของคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่สั่งการในเรื่องดังกล่าวแล้ว คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงออกมาโดยมีการบิดเบือนอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนเสีย

ข้อสังเกต

คดีนี้เป็นกรณีศึกษา เพราะเป็นคดีที่มีการใช้อำนาจเกี่ยวพันกันทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจตุลาการซึ่งใช้โดยสภาแห่งรัฐ อำนาจปกครองใช้โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้โดยรัฐสภา คดีนี้เริ่มด้วยฝ่ายปกครองไม่เคารพต่อผลผูกพันของคำพิพากษา (autorité de la chose jugée) ของสภาแห่งรัฐ เป็นความขัดแย้งกันระหว่างสององค์กร โดยฝ่ายตุลาการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่ลดละความพยายามที่จะออกคำสั่งใหม่ที่มีรูปแบบและเนื้อหาเหมือนเดิม และต่อมา ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาแทรกแซง โดยการออกกฎหมายห้ามการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสัมปทาน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเขียนไว้อย่างชัดเจนแทบไม่ต้องตีความ และในคดีนี้ดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองอย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐยังคงเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่อาจยกเลิกสิทธิการฟ้องเพิกถอน

นิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะการฟ้องเพิกถอนเป็นหลักประกันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ถือว่าคดีนี้เป็นคดีวางหลักให้คดีเพิกถอนเป็นเครื่องมือทั่วไปที่ศาลใช้เพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และคดีนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดโดยคำวินิจฉัยที่ออกมาภายหลัง

ผลสำคัญของคดีนี้ก็คือ รัฐบาลไม่อาจอาศัยอำนาจที่ตนมีอยู่ในการออกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายตามมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ซึ่งเป็นอำนาจในการออกกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มอบให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจในการออกกฎหมายกำหนดตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี 1958 เพื่อออกกฎหมายที่มีผลขัดขวางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโดยการห้ามใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือโดยการออกกฎหมายให้คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนกลับมามีผลทางกฎหมาย (la loi de validation) ดังนั้น จึงถือว่า คดีนางลามอตต์เป็นคดีที่สภาแห่งรัฐวางหลักในการคุ้มครองประชาชนเพื่อให้สามารถใช้สิทธิทางศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจออกกฎหมายมาจำกัดการควบคุมตรวจสอบการกระทำของตน