

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๘/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ต.๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง นางจงใจ เตโซ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นางจงใจ เตโซ ผู้ร้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยนครพนม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยความในมาตรา ๔ บัญญัติให้มีการรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏกับสถานศึกษาอื่น ๆ ในจังหวัดนครพนมซึ่งได้แก่ วิทยาเขตนครพนมของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนม และวิทยาลัยการอาชีพนาหว้า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครพนม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนครพนม โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา นอกจากนี้แล้ว ความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



- ๒ -

ยังได้บัญญัติให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และ อัตรากำลังของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนมมาเป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม ในขณะที่ความใน มาตรา ๖๐ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามกฎหมายว่าด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการแต่งตั้งผู้รักษา ราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ในเวลาต่อมา และในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งดังกล่าว ได้มี การแต่งตั้งผู้ร้องเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย นครพนม ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยนครพนม ที่ ๓๔๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ แต่ต่อมาอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนมกลับออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่แต่งตั้ง ผู้ร้องเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์แต่เพียงผู้เดียว และได้ แต่งตั้งรองศาสตราจารย์เทิดศักดิ์ กำแหง รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม รักษาราชการใน ตำแหน่งดังกล่าวแทนผู้ร้อง ผู้ร้องเห็นว่าคำสั่งถอดถอนผู้ร้องออกจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เพราะอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนผู้รักษา ราชการในตำแหน่งคณบดีเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย แต่กรณีปรากฏว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม ได้ออกคำสั่งโดยที่ยังไม่ได้ขออนุมัติต่อสภามหาวิทยาลัยนครพนม

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังเห็นว่า ก่อนหน้านี้ผู้ร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ที่ ๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ซึ่งจะครบวาระในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แต่เมื่อมีการรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม และสถานศึกษาต่าง ๆ ในจังหวัดนครพนมจัดตั้ง เป็นมหาวิทยาลัยนครพนม กรณีเป็นเหตุให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนมออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้อง



- ๓ -

รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม พร้อมกับแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งอื่น ๆ และเป็นเหตุให้มีการออกคำสั่งถอดถอนผู้ร้องออกจากตำแหน่งผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์แต่เพียงผู้เดียวในเวลาต่อมา การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้อง เนื่องจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับความเสมอภาคทางด้านกฎหมายเช่นเดียวกับคณบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น ๆ อีก ๔๐ แห่งที่มีสิทธิดำรงตำแหน่งคณบดีเป็นเวลาถึง ๔ ปี กรณีดังกล่าว ผู้ร้องเห็นว่าสภามหาวิทยาลัยนครพนมกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีมติให้ความเห็นชอบกับคำสั่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนมที่ถอดถอนผู้ร้องออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่อธิการบดีมีคำสั่งพิพาทแล้ว

ต่อมา ผู้ร้องได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น ซึ่งในการนี้ ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้อธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม จะได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนคณบดีไปก่อนและต่อมาสภามหาวิทยาลัยนครพนมจะได้พิจารณาอนุมัติในภายหลังก็ตาม กรณีย่อมไม่เป็นที่เหตุให้คำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนคณบดีนั้นไม่สมบูรณ์ และการรักษาราชการในตำแหน่งคณบดีดังกล่าวก็เป็นเพียงชั่วคราวจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณบดี หรือสภามหาวิทยาลัยนครพนมจะมีมติหรือคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนคณบดีนั้นสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น การได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนคณบดีจึงมิใช่การดำรงตำแหน่งคณบดีเป็นการถาวร และกรณีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาบำเหน็จความชอบและการเลื่อนระดับให้สูงขึ้น อีกทั้งมิได้กระทบต่อสถานภาพของสิทธิและประโยชน์ของผู้ร้องที่พึงจะได้รับในฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองขอนแก่นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



- ๔ -

อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ร้องไว้พิจารณาก็ตาม แต่ผู้ร้องยังมีความรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ถูกละเมิดสิทธิ และเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่นำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนมมารวมกับสถานศึกษาอื่น ๆ ในขณะที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นนิติบุคคลจำนวน ๔๑ แห่ง การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยที่ไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกัน จึงเป็นเหตุให้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง และการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนมมีคำสั่งให้ผู้ร้องพ้นจากตำแหน่งผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีโดยที่ไม่ผ่านสภามหาวิทยาลัย หรือผ่านสภามหาวิทยาลัยโดยให้นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ลงนามในภายหลังนั้น ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน สืบเนื่องจากเหตุแห่งความไม่ชอบของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำให้ผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม กระทำการละเมิดสิทธิของผู้ร้อง กรณีก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้กฎหมายตามนัยมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ ในส่วนของการรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม คือ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า



- ๕ -

“การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ แล้ว เห็นว่าผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คำร้องของผู้ร้องจะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนของกรรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและละเมิดสิทธิของผู้ร้องในการที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันก็ตาม แต่การที่ผู้ร้องเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกละเมิดสิทธิเนื่องจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม ออกคำสั่งถอดถอนผู้ร้องออกจากผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม นั้น ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองสูงสุดต่างก็ได้วินิจฉัยในเบื้องต้นแล้วว่า ผู้ร้องไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีการออกคำสั่งดังกล่าว และกรณีไม่ได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ในส่วนของกรรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนมกับสถานศึกษาอื่น ๆ ในจังหวัดนครพนม แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงเป็นเพียงความรู้สึกของผู้ร้อง ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดในคำร้องว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ



- ๖ -

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ มาก่อน กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๓ -

(คำสั่งที่ ๘/๒๕๕๒)

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล โอกอรั)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายณรงค์ มาประณีต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลนุปลา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ