

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๑๘/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๔๕

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุต สุตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๗ และ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๓๐ หรือไม่

นายประมุต สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ ที่ ๑ และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อบุคคลและคณะบุคคลผู้กระทำผิดปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเล และละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย คดีอยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายว่า ผลตามกฎหมายของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕ เป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ทั้งสิ้น การโอนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จึงไม่อาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ แต่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๐ การที่พระราชบัญญัติปรับปรุง



- ๒ -

กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้ออนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกไปเป็นของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่จัดตั้ง ขึ้นใหม่ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๑ เป็นอันใช้บังคับ มิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ เช่นเดียวกัน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้จะต้อง พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า มีอำนาจในฐานะเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๒๐ หรือไม่ เมื่อกรมเจ้าท่าถูกยุบเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีขึ้นแทนแล้วตามมาตรา ๒๑ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๕ บัญญัติให้การโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิก รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกโอนไปเป็นของ ส่วนราชการอื่นหรือของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งศาลปกครองกลาง ต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบังคับแก่คดี กรณีจึงเป็น การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งปรากฏว่า ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาก่อน ศาลปกครองกลาง จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง



- ๓ -

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๐ และมาตรา ๒๒๑ หรือไม่ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ และมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการใดที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้



- ๔ -

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ หรือไม่

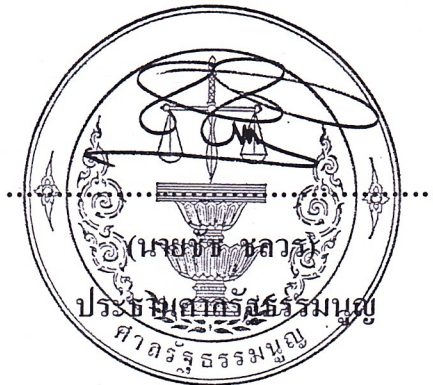
พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่ผู้ร้องได้แย้งว่าพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรูปแบบของการตรากฎหมาย ทั้งกรณีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และกรณีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรณีที่ได้แย้งจึงเป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ตราขึ้นใช้บังคับ คำร้องของผู้ร้องก็มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะมิได้เป็นกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยตรง จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คงมีแต่เพียงบทบัญญัติ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถปรับปรุงระบบราชการให้เหมาะสมกับการบริการสาธารณะ



- ๕ -

ตามความต้องการของสังคม โดยจะมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน แต่สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ และในการปฏิบัติราชการนั้นต้องดำเนินการโดยมุ่งเน้นวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีจริยธรรมควบคู่ไปกับการกำหนดรูปแบบของส่วนราชการ ดังนั้น ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่มีหลักการอย่างเดียวกันกับมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เป็นบทบัญญัติหลักตามที่มีการโต้แย้ง ประกอบกับเป็นกรณีที่ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มาตั้งแต่ต้น ปัญหาตามคำร้องจึงไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ และกรณีตามคำร้องถือเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง





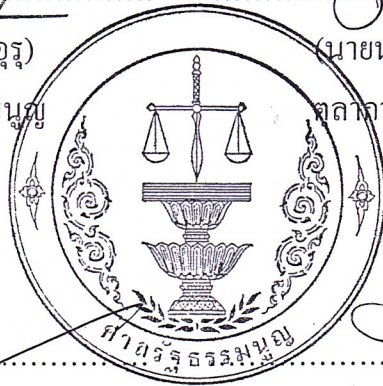
(คำสั่งที่ ๑๘/๒๕๕๒)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจริญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอรู)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายณรงค์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลนุภาพ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ