

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนวรรคสามบัญญัติถึงลำดับชั้นของศาลปกครองว่าให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งเขตอำนาจของ

ศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจน โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้ย่อมหมายถึง กฎหมายใด ๆ ในระดับพระราชบัญญัติหรือมีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวนั้นบัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองเป็นอย่างไร อำนาจของศาลปกครองก็เป็นไปอย่างนั้น กฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองโดยตรง ก็คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในมาตรา ๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในมาตรา ๔ บัญญัติยกเว้นไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่ (๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ (๓) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง (๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์ (๕) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ (๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ (๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (๙) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา นอกจากนั้น ในวรรคสองของมาตรา ๔ นี้ ยังบัญญัติด้วยว่าการยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใด นอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น เป็นการบัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจของศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับเข้าสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ดังนั้น จึงให้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง มีความเป็นอิสระมากขึ้นและผ่อนคลายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจทางปกครองลง เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์สุดท้าย คือ มุ่งหวังคุ้มครองความสงบให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยเร็ว จึงมีการบัญญัติในมาตรา ๑๖ ว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นการกำหนดยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครอง เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการตามภารกิจของรัฐให้ลุล่วงโดยเร็ว

การยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครอง ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ก็เป็นเช่นเดียวกับการยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองตามกฎหมายสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ ที่กำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ หากผู้ที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกำหนด ก็ยังมีกระบวนการอื่น ๆ อีก ที่นำมาใช้ตรวจสอบอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ทั้งทางแพ่งและทางอาญา แทนการฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ ยังมีวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย (due process of law) ที่จะดำเนินการต่อไปได้ หากได้มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ