

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๕๘

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๗) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ด้วยศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปความได้ ดังนี้

ท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ได้จดทะเบียนซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ และต่อมาเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ท่านผู้หญิงไสว ฯ ได้จดทะเบียนให้ดินแก่ นางสาวสุภาพร จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ นางสาวสุภาพร กิตติขจร) นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร เด็กหญิงอรพรรณ จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ คุณหญิงอรพรรณ ศศิประภา) เด็กหญิงจิรภา จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ คุณหญิงศุภนภา อัคระนันท์)

เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๕ นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร ถึงแก่ความตาย กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ ฯ จึงตกเป็นทรัพย์มรดกตกทอดแก่ท่านผู้หญิงไสว ฯ มารดา และต่อมาในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้มีการจดทะเบียนรับโอนมรดกที่ดินเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ ฯ ไปยังท่านผู้หญิงไสว ฯ และในวันเดียวกันนั้นท่านผู้หญิงไสว ฯ ได้จดทะเบียนที่ดินแปลงดังกล่าวยกให้แก่คุณหญิงศุภนภา ฯ



LIRT

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ คุณหญิงสุกนภาฯ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทให้ที่ดินเฉพาะส่วนของคุณหญิงสุกนภาฯ จำนวน ๑ ใน ๔ ส่วน ที่ได้รับโอนจากท่านผู้หญิงไสวฯ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และอีก ๑ ใน ๔ ส่วน ที่ได้รับโอนจากท่านผู้หญิงไสวฯ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ให้แก่นางสาวนทีเนตร อัคระนันท์ และนางสาวชุตินา อัคระนันท์ แต่สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนให้คุณหญิงสุกนภาฯ ได้ โดยได้แจ้งว่า ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดินมีการอายัดตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีนที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ และตกเป็นของแผ่นดินตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีนที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๖ และเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ได้มีหนังสือแจ้งท่านผู้หญิงไสวฯ และคุณหญิงสุกนภาฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วและหากประสงค์จะคัดค้านให้ยื่นคำคัดค้านภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ท่านผู้หญิงไสวฯ และคุณหญิงสุกนภาฯ ได้ยื่นคำขอคัดค้านภายในกำหนดเวลาแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ อธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือถึงท่านผู้หญิงไสวฯ และคุณหญิงสุกนภาฯ แจ้งว่า อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ แจ้งว่าหากประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ท่านผู้หญิงไสวฯ และคุณหญิงสุกนภาฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมที่ดิน และอธิบดีกรมที่ดินมีหนังสือแจ้งว่าอุทธรณ์ของบุคคลทั้งสองไม่อาจรับฟังได้ และอ้างต่อไปว่ากรมที่ดินได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของท่านผู้หญิงไสวฯ และคุณหญิงสุกนภาฯ และความเห็นของกรมที่ดินและอธิบดีกรมที่ดิน ตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่ากรมที่ดินได้รับแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์จากกระทรวงมหาดไทย โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ทั้งสองรายการชอบแล้ว



ให้ยกอุทธรณ์ของท่านผู้หญิงสาว ๆ และคุณหญิงสุภนภา ๆ หากบุคคลทั้งสองประสงค์จะฟ้องโต้แย้ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองกลางภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ท่านผู้หญิงสาว ๆ และคุณหญิงสุภนภา ๆ ได้ดำเนินการฟ้องคดี กรมที่ดิน ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนเพิกถอนรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร ที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๕๖

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจำเป็นต้องฟ้องคดี เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตลอดจนข้อพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และเห็นว่าคำสั่ง และความเห็นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สิน อันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออก คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นการออกกฎหมายที่มีโทษทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็น คำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้ และคำสั่งทั้งสองฉบับมิได้ออกโดยอาศัยหรือเป็นไป ตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

ประการที่สอง คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับที่แต่งตั้งคณะบุคคลให้มีอำนาจในการพิจารณา และมีคำสั่งยึดทรัพย์ เป็นคำสั่งที่มีชอบและขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาล ให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย คำสั่งทั้งสองฉบับจึงมิชอบและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ ดังนั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่ง นายกรัฐมนตรีที่ให้ยึดที่ดินพิพาทให้ตกเป็นของรัฐ จึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย



ประการที่สาม ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาโดยการซื้อโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายมานานแล้ว ก่อนมีคำสั่งนายรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ ถึง ๒๐ ปี จึงสามารถที่จะโอนกันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สี่ การที่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ มีคำวินิจฉัยว่าไม่คืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาทเพราะที่ดินพิพาทถูกอายัดและตกเป็นของรัฐแล้วนั้น ไม่ถูกต้อง เพราะคณะกรรมการดังกล่าวมิใช่ศาล การที่นายรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจกระทำการพิพากษา อรรถคดีเช่นเดียวกับศาลเป็นการไม่ชอบและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนการอายัดที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอ บางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร

(๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และให้มีคำสั่งใหม่ให้มีการจดทะเบียนดังกล่าวทั้งสองรายการเป็นการจดทะเบียนที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ให้ถือคำพิพากษาแสดงเจตนา แทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๕ ในข้อหากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาต่อไป ส่วนคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง

ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวในคำฟ้องและ คำคัดค้านคำให้การว่า คำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สร. ๔๐/๒๕๑๖ และคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่นายรัฐมนตรีในขณะนั้น มีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สินอันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้มาก่อนคำสั่งดังกล่าว การออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้



ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลัก คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดั่งเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้มีมติให้ขยายเวลาการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ออกไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๖

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติโดยเสียงข้างมากให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง สำหรับการพิจารณาว่าจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่จะได้พิจารณาในคราวต่อไป พร้อมกับมีคำสั่งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองทราบ

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วน ที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระสำคัญอันควร ได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยทั่วถึงไป แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากร ของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอก ราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี แจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ”

พิเคราะห์แล้ว ในคดีนี้มีการโต้แย้งว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกตามรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงใช้บังคับไม่ได้ แต่ก่อนนี้จะพิจารณาว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะขัด



LIRT

หรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้นต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีกรณีที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือคู่ความในศาลโต้แย้งว่ามีปัญหาที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีใน (๒)

(๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางเห็นว่าจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นเรื่องที่เข้าหลักเกณฑ์ตาม (๑) แต่ก็ยังมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่นั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิ่งที่ศาลปกครองกลางขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรี จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีเป็นกฎหมายหรือไม่

คำว่ากฎหมายนั้นไม่มีคำนิยามไว้ในกฎหมายใดรวมทั้งรัฐธรรมนูญ แต่หาได้จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า คือ กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่ เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคล ให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, พิมพ์ครั้งที่ ๑ พุทธศักราช ๒๕๔๖ กรุงเทพฯ ฯ นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์, ๒๕๔๖, หน้า ๔)

ดังนั้น กฎหมายจึงต้องออกโดยการตราของสถาบันสูงสุดในการออกกฎหมายคือ รัฐสภา ซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ หรือออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี คือ พระราชกำหนด หรือออกโดยคณะปฏิวัติ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ หรืออาจอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความใน มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ นั้น เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร ที่ออกโดยอาศัยอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แม้คำสั่งดังกล่าว



มีผลบังคับตั้งเช่นกฎหมายและจะแก้ไขหรือยกเลิกได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ก็มีสภาพบังคับภายในขอบเขตที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ให้อำนาจไว้ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติที่มีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่กฎที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด แต่มีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะตามที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติไว้ ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าในประเทศไทย มีกฎหมายในลำดับต่าง ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด และมีกฎหมายในลำดับรอง (ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ให้อำนาจ) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่กฎหมายลำดับรองเหล่านั้นก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นอกจากนั้น ผู้ร้องก็มีได้ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราใด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) ที่ต้องระบุมตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่อ้างว่ามีกฎหมายใดแย้งหรือขัดด้วย

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT