

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๕๙/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๒/๒๕๖๒

วันที่ ๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { เรือโท สุวัฒน์ชัย สุวรรณไมตรี ผู้ร้อง
คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ กรมการทหารช่าง ผู้ถูกร้อง

เรื่อง เรือโท สุวัฒน์ชัย สุวรรณไมตรี (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า เรือโท สุวัฒน์ชัย สุวรรณไมตรี (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าตนเป็นนายกสมาคมเกษตรกรพอเพียง เพื่อการท่องเที่ยวสวนผึ้ง และเป็นผู้รับมอบอำนาจจากราษฎรอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี จำนวน ๘๒๓ คน ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๕๑ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาฯ ให้ถือตามแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นเขตหวงห้าม ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาฯ จะกำหนดเขตพื้นที่หวงห้ามไว้ในอำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี แต่เมื่อแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ได้แสดงแนวเขตไว้ให้รวมถึงอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี จึงเห็นว่าเป็นความประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้



- ๒ -

เพื่อกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เข้าไว้ในเขตหวงห้ามด้วย ต่อมาได้มีการนำที่ดินเขตหวงห้ามดังกล่าวในอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ รบ. ๕๕๓ โดยให้อยู่ในความดูแลของกรมการทหารช่าง และได้มีประกาศจังหวัด ราชบุรี เรื่องการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรในเขตอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ กำหนดระยะเวลาให้ราษฎรในเขตพื้นที่อำเภอสวนผึ้งมีสิทธิยื่นหนังสือพิสูจน์สิทธิการครอบครอง ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ หากราษฎรได้อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐนำพยานเอกสารหรือพยาน บุคคลที่อ้างอิงว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการพิสูจน์สิทธิ ดังกล่าวไม่อาจทำได้ เนื่องจากก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกา อำเภอสวนผึ้งเป็นเพียงหมู่บ้าน การเดินทางยากลำบาก กระจายหายาก ผู้คนยังไม่รู้หนังสือ และยังไม่มีการจัดการระบบที่ดิน อย่างเป็นทางการจะลักษณะ ประชาชนจึงไม่อาจหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินได้ ผู้ร้องจึงได้ โต้แย้งการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและการเป็นที่ดินราชพัสดุในอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึงต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดราชบุรี และกรมการทหารช่าง ซึ่งต่อมาจังหวัดราชบุรี โดยคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐจังหวัดราชบุรี ได้มีมติให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีชี้แจงข้อเท็จจริงตามข้อโต้แย้งดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ว่าพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นส่วนสำคัญที่แสดงเขตที่ดินหวงห้ามด้วย

ผู้ร้องได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง ตีความกฎหมายเพื่อบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑ ส่งผลเสียหายต่อประชาชนและทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ากรณียังไม่อาจรับฟัง ได้ว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนล่าช้าเกินสมควรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าการกระทำ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๓



ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ ...” และมาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐและต้องมีใช่ เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนด กระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าว อ้างว่าตนเป็นนายกสมาคมเกษตรพอเพียง เพื่อการท่องเที่ยวสวนผึ้ง และเป็นผู้รับมอบอำนาจจากราษฎร อำเภอสวนผึ้งและอำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง เนื่องจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอ เมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้ถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ อำเภอสวนผึ้ง และอำเภोजอมบึง จังหวัด ราชบุรี เป็นเขตหวงห้ามด้วย อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง ได้ออกประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่องการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรในเขตอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ และนำที่ดินตามแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



- ๔ -

ได้แก่ ที่ดินภายในเขตหวงห้ามที่อยู่ในจังหวัดราชบุรีขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แปลงที่ รบ.๕๕๓ จึงเป็นการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฯ โดยถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ด้วยการกระทำของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๓ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ว่าผู้ที่จะยื่นคำร้องได้ต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง แม้ผู้ร้องได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ยุติเรื่องร้องเรียนแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรงจากการกระทำของคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับปรึกษาและให้ความเห็น ส่วนการดำเนินการตามความเห็นหรือไม่อยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการตัดสินใจกระทำการในขั้นตอนสุดท้ายเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงเป็นผู้กระทำการด้วยตนเอง การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กรมธนารักษ์ และกรมการทหารช่าง บังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฯ โดยถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ด้วยนั้น เห็นว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒)



- ๕ -

ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่น
คำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





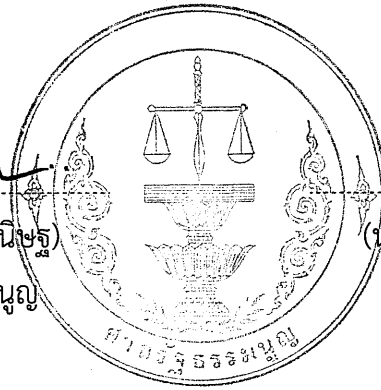
- ๖ -

(คำสั่งที่ ๕๙/๒๕๖๒)

(นายจรยุทธ์ ภัคดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ