

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายปกครอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยกำหนดมาตรการในด้านการควบคุมอาคารเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง การบังคับทางปกครอง ตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันเป็นกลไกสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองไว้อย่างเป็นระบบ และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมถึงคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง อันเนื่องมาจากมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสามหรือไม่ จะขอแยกพิจารณาไปตามรัฐธรรมนูญ มาตราต่าง ๆ ดังกล่าวไปที่ละมาตรา ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือที่จะมีต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จะขัดหรือแย้งได้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ก็มีได้เป็นการบัญญัติกลับหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้างแต่ก็เป็น การกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการที่บุคคลจะก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร เจ้าของหรือผู้ครอบครองสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์ และการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองเห็นว่าได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ตามกระบวนการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง และชอบที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ในที่สุด

กรณีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้จะมีได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่นำมาใช้บังคับ กับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๔๔ และ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในเคหสถาน ไม่ว่าในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้สามารถอยู่อาศัยและครอบครอง เคหสถานได้โดยปกติสุข หากบุคคลใดจะเข้าไปในเคหสถานหรือเข้าตรวจค้นในเคหสถาน จำต้อง ได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครอง จะกระทำการโดยพลการมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมถึงคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ที่ตัดแปลงเนื่องจากการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพในเคหสถานอยู่บ้าง แต่ก็เป็นกรกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เจ้าของหรือผู้ครอบครองยังคงทรงไว้ซึ่งเสรีภาพในเคหสถาน ไม่ว่าในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครองทุกประการ อนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ใช้บังคับกับกรณีก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมาย มิได้ใช้กับกรณีเคหสถานซึ่งบุคคลอาศัยอยู่ ที่มีได้มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า

ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสามบัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ตามกระบวนการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง และชอบที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ในที่สุด อันเป็นเรื่องทางปกครองและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ มิใช่เรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ