

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑ - ๑๒/๒๕๖๓ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และ
มาตรา ๕๓ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง (นายปรีชา เดชทองจันทร์ ในคดี
หมายเลขดำที่ ๖๐๒/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๖๔๕/๒๕๖๑ และนางสุดสุข ทองธรรมชาติ ถาวรธนสาร
ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๗๑/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๘๕๑/๒๕๖๑) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสาร
ประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๒) นายปรีชา เดชทองจันทร์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมศิลปากร
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อ
ศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่า เดิมอาคาร
บริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์เป็นอาคารพาณิชย์ในพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร ปลูกสร้างบนที่ดินประเภท
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยชาวชุมชนเลื่อนฤทธิ์ร่วมกันลงชื่อและยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ขอขึ้นทะเบียนอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์เป็นโบราณสถาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการออกประกาศ
ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ต่อมาบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารบริเวณ
ชุมชนเลื่อนฤทธิ์และปิดกั้นทางเข้าออก ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้ทางสาธารณะได้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจอนุญาตให้บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการรื้อถอนและก่อสร้างอาคาร
และปิดถนนสาธารณะ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบอยู่แล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้ออกประกาศ
ขึ้นทะเบียนชุมชนดังกล่าวเป็นโบราณสถาน แต่ยินยอมให้บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ทำการปรับปรุง
รื้อถอนและก่อสร้างอาคาร โดยไม่ต้องยื่นแบบและคำขออนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำการปิดถนนสาธารณะ
บริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ประชาชนสัญจรไปมาไม่สะดวกไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานและ
การรื้อถอนก่อสร้างอาคารในที่พิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ
ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและ
ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และ
มาตรา ๕๓

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๒) นางสุดสุข ทองธรรมชาติ ถาวรธนสาร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางสรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนเลื่อนฤทธิ์ และเป็นผู้ถือหุ้นบริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด บริษัท ชุมชนเลื่อนฤทธิ์ จำกัด ได้ทำสัญญาเช่าเพื่อพัฒนาที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อบูรณะและพัฒนาอาคารบริเวณชุมชนเลื่อนฤทธิ์ และดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารบริเวณดังกล่าวโดยว่าจ้างบริษัท บอย โอเชียน สตาร์ จำกัด เป็นผู้รื้อถอนอาคาร และจ้างบริษัท SDC จำกัด และบริษัท กุฎาคาร จำกัด เป็นผู้ออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเคยเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนดังกล่าว และในฐานะคนไทยซึ่งมีหน้าที่ต้องป้องกันผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งจะต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๒) และ (๑๐)

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ และผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในข้อกล่าวหาว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๘๔/๒๕๖๐ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีฟ้องซ้อน ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด และโต้แย้งว่าการที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ หากศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และคดีนี้เป็นการฟ้องซ้อน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) และใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๕

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่หนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และ (๒) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ และคำร้องที่สอง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ (๓) มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) และมาตรา ๕๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๔๑/๒๕๕๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๒ ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๒๓ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๑ (๓) อันเป็นบทบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว จึงไม่รับในส่วนของทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย คงมีเฉพาะในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งบังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับในส่วนของทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ ทำให้สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้อย่างเหมาะสม หากบุคคลใดไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ย่อมไม่มีเหตุที่จะใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มิได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลโดยเท่าเทียมกันภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการพิทักษ์รักษาชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ เป็นคนละกรณีกับสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐)

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ในเรื่องการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล ผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ มีความมุ่งหมายที่จะให้เกิดการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลและหน่วยงานของรัฐโดยเท่าเทียมกัน และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับหลักการใช้สิทธิของประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๕๐ (๑) (๒) และ (๑๐) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ และนายณภดล เทพพิทักษ์

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวณัชชาพิมพ์ ภัทรานุรักษ์กุล
นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.กค.๒
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผอ.สค.๑
นายมนตรี กนกวารี ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางสาวณัชชาพิมพ์ ภัทรานุรักษ์กุล
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ