

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคดีชานกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่หรือที่จะมีขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะขัดหรือแย้งได้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๓ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ที่ผู้ร้องได้แย้งว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นั้น มิได้มีลักษณะอันเป็นการกลับหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่าการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนุญกำหนด และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๔๒ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำโดยฝ่าฝืนมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐

การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานสามารถมีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ได้ก็เนื่องมาจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการทำการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือรื้อถอนอาคารนั้นโดยไม่ดำเนินการขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงาน อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะอันสำคัญในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นนี้อาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการบัญญัติให้กระทำเพียงที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของและผู้ครอบครองอาคาร เพราะการก่อสร้างดัดแปลงและรื้อถอนอาคารสามารถกระทำได้ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน ในการที่จะได้รับความคุ้มครองเพื่อการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข โดยบัญญัติห้ามไว้ว่า การเข้าไปในเคหสถานของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ดังในกรณีของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเนื่องมาจากเหตุที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารนั้นกระทำการก่อสร้างดัดแปลงหรือรื้อถอนอาคารไปโดยไม่ดำเนินการขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นนั้นอาศัยเหตุผลที่ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะและมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดัดแปลงอาคารไปโดยพลการและเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการกระทำดังกล่าวก็ชอบที่จะใช้อำนาจสั่งห้ามมิให้เข้าไปในสวนใดของอาคารหรือให้ดำเนินการรื้อถอนส่วนที่ดัดแปลงนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เพราะถ้าปล่อยให้ใช้ทรัพย์สินที่ดำเนินการโดยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อไปแล้ว ย่อมกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองยังคงมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอาคารที่ดัดแปลงโดยมิชอบนั้นทุกประการ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่บทกฎหมายอาญา แต่เป็นบทบัญญัติทางปกครองที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการทำการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งคำสั่งดังกล่าวทั้ง ๒ ประการ ยังอาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลอีกชั้นหนึ่งด้วย จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ