

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร 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

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน หรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๓๘ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวาร ของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ ดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณ ดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งตาม (๑)

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ได้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง ตามมาตรา ๓๕ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้อง ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าว ออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐

ความเห็น

เนื่องจากขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นกรณีที่ต้องวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติถึงผลของการที่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ว่ามีผล ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ มาตรา ๖ ดังกล่าวมิได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือบัญญัติถึงกรณีใด ๆ ที่จะสามารถกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งได้ ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และ มาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ อยู่ในตอนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ ว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นจะถูกจำกัดไม่ได้ เว้นแต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๒๕ นี้บัญญัติไว้ คือ ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ โดยต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมายที่ตราขึ้นนี้ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ อยู่ในตอนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นบทบัญญัติ รับรองเสรีภาพในสถานของบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยคุ้มครอง

ให้บุคคลสามารถอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานได้โดยปกติสุข บุคคลอื่นจะเข้าไปในเคหสถานหรือเข้าตรวจค้นในเคหสถานของบุคคลอื่นโดยพลการมิได้ จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครองเคหสถานนั้นก่อน แต่ก็มีข้อยกเว้นที่จะกระทำได้ หากเป็นกรณีมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ อยู่ในส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยมาตรา ๓๕ วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น มีเหตุผลในการตราเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ รวม ๓ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเหตุผลในการตราโดยสรุปว่า เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของ การออกอนุบัญญัติให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งเจ้าพนักงานทราบ ก่อนดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำผิด ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลในการตราโดยสรุปว่า เนื่องจากในขณะนั้น การพัฒนาประเทศได้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะได้มีการขยายตัวของเมืองในด้านการก่อสร้างอาคารเพิ่มมากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เสียใหม่ โดยกำหนดมาตรการในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีเหตุผลในการตราสรุปว่า โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและขยายโอกาสให้คนยากจนและคนด้อยโอกาส ซึ่งนโยบายประการหนึ่งคือการส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัย รวมทั้งได้รับการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตได้ดีขึ้น ดังนั้น เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม

ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถดำเนินการจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในด้านการขออนุญาตก่อสร้าง หรือด้านข้อกำหนดมาตรฐานอาคารในบางเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคาร เช่น ระยะเวลาขอรัน เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือระยะห่างจากแนวที่ดิน เป็นต้น สมควรยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบางประการ โดยออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้อาคารที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจัดให้มีหรือพัฒนานั้น สอดคล้องกับความต้องการและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

โดยหลักแล้ว การตรากฎหมายให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น ต้องเป็นการตรากฎหมายโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย และเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญยอมให้รัฐสภาตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลได้ โดยรัฐธรรมนูญจะให้ตรากฎหมายจำกัดได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คือ จะตราขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็อาจประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในลักษณะของการรับรองไว้ว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐสภา และมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์จริงมาโดยตลอด โดยมีมุ่งจะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร อันเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นหน้าที่หลักของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นกฎหมาย ก็ย่อมต้องมีสภาพบังคับกับบุคคล ซึ่งหมายถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปได้ตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการในการบริหารราชการของรัฐบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ

พิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติ

ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมถึงการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลงเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วเห็นว่า แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เพื่อจะรักษาประโยชน์สาธารณะโดยรวม ความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่และสังคมอันเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการภายใต้บังคับของกฎหมาย ทั้งเป็นการตรากฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการที่บุคคลจะก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพราะบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยังสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์และการควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และแม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีได้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๔๔ และ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔

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

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นเรื่องเสรีภาพในเคหสถานของบุคคล เห็นว่าการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมถึงการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง เนื่องจากการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอยู่บ้างในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ก็เป็บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ คือ ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร อันเป็นการ

สนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้โดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการในการบริหารราชการของรัฐในการรักษาความสงบภายในประเทศบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ก็ได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์ โดยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่พอใจ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และถ้าไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็มีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้

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

สำหรับในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม นั้น เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การตัดแปลงอาคาร ห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ตัดแปลง รวมถึงการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ตัดแปลงโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ นั้น การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่พอใจ ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และถ้าไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็มีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานไว้อย่างรัดกุมและเหมาะสมแล้ว แม้จะมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ไว้ในมาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑ ซึ่งเป็นโทษทางอาญาก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางอาญานั้น จะต้องเป็นไปตามกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายคนละส่วนกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานในการมีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวมจากการก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ

การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงาน มิใช่เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติไว้

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

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

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ