

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๕๓) ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

คดีสืบเนื่องมาจากท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ที่ ๑ และคุณหญิงศุภกานา อัดตะนันท์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องกรมที่ดิน ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนยกให้ที่ดินที่พิพาทแก่นางสาวสุภาพร จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ นางสาวสุภาพร กิตติขจร) นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร เด็กหญิงอรพรรณ จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ คุณหญิงอรพรรณ ศศิประภา) และเด็กหญิงจิราภา จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) แต่เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ นายดวงสิทธิ์ ถึงแก่ความตาย ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาท ส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์เป็นทรัพย์สินมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะมารดา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอจดทะเบียนรับโอนมรดกเฉพาะส่วนของ นายดวงสิทธิ์ และเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เข้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ได้จดทะเบียนให้ตามคำขอ และในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้จดทะเบียนโอนที่ดินที่พิพาทส่วนดังกล่าว ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

นับแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทในส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์ ก็ไม่เคย ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินหรือทางราชการเลยว่าที่ดินที่พิพาทส่วนดังกล่าวได้ถูกยึดเป็นของรัฐแล้ว และตลอดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถือครองที่ดินพิพาทดังกล่าว ก็ได้อาศัยทำประโยชน์มาโดยตลอด นอกจากนี้ทางราชการก็ได้รับรองความเป็นเจ้าของของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชำระภาษี บำรุงท้องที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

ยื่นคำขอ จดทะเบียนยกให้ที่ดินเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑ ใน ๔ ส่วนที่ได้รับโอนจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ และอีก ๑ ใน ๔ ส่วน ที่ได้รับโอนจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ให้แก่นางสาวนนทิเนตร อัคระนันท์ และนางสาวชุตินา อัคระนันท์ แต่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ไม่ดำเนินการจดทะเบียนให้ โดยแจ้งว่าได้ตรวจสอบแล้วพบว่าที่ดินมีการยึดตามคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อสอบสวนและเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรวมสองรายการ ซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แล้ว หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะคัดค้านให้ยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำคัดค้านภายในกำหนดเวลาแล้ว

เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่ามีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๓๐๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ทั้งสองรายการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/๑๔๔๕๐ และ ที่ มท ๐๕๑๕/๑๔๔๕๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจรับฟังได้ พร้อมแจ้งว่า ได้เสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕/๑๗๕๒๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นชอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตลอดจนข้อพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และเห็นว่าคำสั่งและความเห็นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ

ประการแรก คำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่นายรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งอายัดและยึดทรัพย์ เป็นกรณีการริบทรัพย์

อันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้ และคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้ออกโดยอาศัยหรือเป็นไปตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

ประการที่สอง คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวที่แต่งตั้งคณะบุคคลให้มีอำนาจในการพิจารณา และมีคำสั่งยึดทรัพย์ เป็นคำสั่งที่มีชอบและขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีไชศาลให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมิชอบและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ให้ยึดที่ดินพิพาทให้ตกเป็นของรัฐ จึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

ประการที่สาม ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้กรรมสิทธิ์มาโดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยจดทะเบียนถูกต้อง ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง ที่ สลร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ที่ สลร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ถึง ๒๐ ปี และเป็น การได้มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนที่พิพาทให้บุตรสี่คน และมีใ้ระบุว่า ให้แต่ละคนถือกรรมสิทธิ์เท่าใด จึงต้องถือว่าบุคคลทั้งสี่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันและมีกรรมสิทธิ์ในส่วนเท่าๆ กัน หน่วยงานของรัฐโดยกรมธนารักษ์ได้เคยมีหนังสือยืนยันแล้วว่าที่ดินที่พิพาท ๓ ใน ๔ ส่วนประกอบด้วย ส่วนของนายดวงสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และคุณหญิงอรพรรณ มีอายุถูกอายัดและมีใ้ตกเป็นของรัฐ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่า เมื่อนายดวงสิทธิ์ถึงแก่กรรม ที่ดินพิพาทในส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทซึ่งใ้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนรับโอนมรดกในส่วน ของนายดวงสิทธิ์ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการจดทะเบียนรับโอนมรดกและการใ้รับทรัพย์สินมา โดยผลของกฎหมายจากการตกทอดทรัพย์สินมรดก ย่อมเป็นการใ้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริต จึงมีอาจตีความเป็นเป็นอย่างอื่นหรือตีความว่าเป็นการใ้มาโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของการออกคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ สลร. ๔๐/๒๕๑๖ และ ที่ สลร. ๓๕/๒๕๑๗ ได้

ประการที่สี่ การที่คณะกรรมการใ้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ ดังกล่าวมีข้อวินิจฉัยชี้ขาดว่า ไม่คืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่พิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้วินิจฉัยโดยอ้างว่าที่พิพาทถูกอายัดและตกเป็นของรัฐแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วย กับข้ออ้างดังกล่าว ด้วยเหตุใ้ใ้กล่าวแล้วว่าคณะกรรมการดังกล่าวมิไ้ศาล การที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ให้มีอำนาจกระทำการพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลย่อมเป็นการไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน ราชการจดทะเบียนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับโอนมรดกเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ และราชการจดทะเบียน ยกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยอ้างคำสั่งนายรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนการยึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร

(๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และให้มีคำสั่งใหม่ให้การจดทะเบียนดังกล่าวทั้งสองรายการเป็นการจดทะเบียนที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ให้ถือคำพิพากษาแสดงเจตนา แทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๕ ในข้อหากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาต่อไป ส่วนคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่งเพิกถอน ราชการจดทะเบียนในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร รวมสองรายการ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ นั้น ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ไม่รับคำฟ้องในส่วนดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของ ศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีคำสั่งที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางดังกล่าว

ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวในคำฟ้องและคัดค้าน คำให้การว่า คำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่นายรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งอายัดและยึดทรัพย์เป็นกรณีการริบทรัพย์อันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลักคือผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดั่งเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลาง จึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาแล้ว คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๓ ข้อคือ

๑. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่

๒. คำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อความชัดเจนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) หรือไม่

๓. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้จะมีผลกระทบต่อจนถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม หรือไม่

ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สรุปใจความสำคัญได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นภริยาของจอมพล ประภาส จารุเสถียร ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับจอมพล ประภาส จารุเสถียร เมื่อปี ๒๔๕๖ หรือเมื่อ ๕๒ ปีมาแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินมีโฉนดแปลงหนึ่ง อยู่ตำบลสีกัน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ไว้ ต่อมาได้แบ่งที่ดินที่ซื้อมาออกเป็น ๔ ส่วน แล้วโอนให้แก่ บุตรสาว ๓ คนและบุตรชาย ๑ คน ๆ ละ ๑ ส่วนเท่า ๆ กัน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ บุตรชาย (นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร) ประสบอุบัติเหตุเสียชีวิต ทำให้ที่ดินแปลงที่โอนให้นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร กลับมาเป็นส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียน รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนดังกล่าวและได้จดทะเบียนโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ บุตรสาว ในวันเดียวกัน

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นเรื่องต่อกรมที่ดินขอจดทะเบียนโอนที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุตร ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แต่กรมที่ดินปฏิเสธอ้างว่า ที่ดินถูกยึดเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีแล้ว และมีการโต้แย้งเรื่อยมา จนกระทั่งคณะกรรมการอุทธรณ์ที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานยกคำร้อง ขอโอนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งของ กรมที่ดินและคณะกรรมการอุทธรณ์ โดยอ้างว่า ที่ดินอีก ๓ แปลง ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อมาพร้อมกัน ในปี ๒๔๕๖ และโอนให้ทายาทไปก่อนหน้านั้น ยังสามารถโอนได้ แต่ที่ดินที่ซื้อมาพร้อมกันกลับโอนไม่ได้ นอกจากนั้นการที่คณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีตั้งขึ้นออกคำสั่งยึดทรัพย์เป็นการทำหน้าที่ของศาล ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ขัดรัฐธรรมนูญเช่นกัน

เพื่อให้ท่านผู้อ่านเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามคำร้อง ผู้ทำคำวินิจฉัยขอลำดับเรื่องราวของเหตุการณ์ ก่อนคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

(๑) เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติ ซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และมีปรากฏ ในคำปรารภว่า หัวหน้าคณะปฏิวัติได้นำความกราบบังคมทูลว่า สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมกับสถานการณ์และการป้องกันประเทศ ใช้ไปพลางก่อน เพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร คือธรรมนูญ

การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ลงทรงรับสนองพระบรมราชโองการรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

(๒) ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นเหตุให้จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ และหัวหน้ารัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ โดยมติคณะรัฐมนตรี ออกคำสั่งที่ สจร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งให้มีอำนาจสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ฌรงค์ กิตติขจร และภริยา และต่อมาก็มีคำสั่ง ที่ สจร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ให้ทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ฌรงค์ กิตติขจร และภริยา ที่อายัดไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สจร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตกเป็นของรัฐทันทีในวันที่ออกคำสั่ง คือวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗

ได้พิจารณาแล้ว คดีมีปัญหาจะต้องวินิจฉัยดังนี้

คดีนี้ศาลปกครองกลางได้ส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ขั้ววินิจฉัยจึงมีว่า

ประเด็นข้อ ๑ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ทั้งสองคำสั่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๒๕ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ได้ความว่า ขณะที่นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สจร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สจร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับอยู่ คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นผลให้มีการอายัดทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ฌรงค์ กิตติขจร และภริยา และได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่

สอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ทรัพย์สินที่ได้ไ้ขายไว้ตามนั้น เป็นทรัพย์สินซึ่งจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ หรือไม่ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เมื่อได้ข้อเท็จจริงประการใด ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดำเนินการสมควรแก่กรณีต่อไป

ต่อมาได้มีคำสั่งฉบับที่สอง คือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สกร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ โดยมีสาระสำคัญในคำสั่งว่า

“ตามที่ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สกร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ สั่งอายัด ทรัพย์สินของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา และตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว เพื่อสอบสวนว่าทรัพย์สินที่อายัดไว้ นั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้หรือไม่

บัดนี้ ปรากฏว่าเวลาได้ล่วงพ้นมานานพอสมควรแล้ว แต่การสอบสวนที่ได้ดำเนินไปแล้วยังไม่พอที่จะวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินที่อายัดไว้ทั้งหมดนั้น บุคคลดังกล่าวทั้งหมดได้มาโดยชอบหรือไม่ หรือได้มาโดยข่มขืนใจ หรือ จูงใจบุคคลอื่นให้หามาให้หรือมอบให้หรือไม่ แต่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลทั้งหมดนี้มีทรัพย์สินมากมาย เกินกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้

ฉะนั้น เพื่อให้เรื่องนี้ได้ยุติไปโดยเร็ว และเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร เสริมสร้างเกียรติของประเทศและราชการแผ่นดินรวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวน คุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา บรรดาที่ถูกอายัดหรือยึดไว้ หรือที่กระทรวงการคลังได้รับชำระหนี้ไว้

ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทั้งหมด ตกเป็นของรัฐทันที
ในวันนี้ออกคำสั่งนี้

.....”

ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นผลทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑
ซึ่งเป็นภริยาของจอมพล ประภาส จารุเสถียร ตกเป็นของรัฐทันที ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๖

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เดิมที่ดินทั้งแปลงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑
ได้ยกที่ดินแปลงดังกล่าว ๑ ใน ๔ ส่วน ให้นายดวงสิทธิ จารุเสถียร บุตรชาย ต่อมานายดวงสิทธิ
จารุเสถียร ได้เสียชีวิตใน พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ดินส่วนนั้นได้ตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ
ทายาทโดยธรรม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ และต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนรับโอน
กรรมสิทธิ์ที่ดินในส่วนนี้ และจดทะเบียนโอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในวันเดียวกัน

ดังนั้น จึงต้องถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนนี้ ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
ทั้งสองฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ แล้ว

ปัญหาว่า คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่

เห็นว่ามาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติว่า
“ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน
ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจ
ของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอน
สุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้
และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ
สั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว
เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี
แจ้งให้สถานีวิทยุแห่งชาติทราบ”

ในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีคำกราบบังคมทูล
ของจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่า “..... สมควรให้มีธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักรที่เหมาะสมกับสถานการณ์และการป้องกันประเทศไปใช้พลางก่อน เพื่อให้การเป็นไปตามที่
หัวหน้าคณะปฏิวัติกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้
เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้ลงมติให้นำความขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย”

จึงถือได้ว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นธรรมนูญที่ตราขึ้น
ใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง ๒๓ มาตรา โดยมีข้อความที่เป็น
โครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติ
กล่าวถึงการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และองค์กรหรือสถาบันที่มี
อำนาจพิจารณาวินิจฉัย และไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทางอาญา
และสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลแต่ประการใด

ต่อมาเมื่อปี ๒๕๑๓ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม
๒๕๑๓ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ถึงมาตรา ๒๒๗ บัญญัติถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
และมาตรา ๒๒๕ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด
ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่ และมีบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิ
และเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมีมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญา
และมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ไว้ดังนี้

มาตรา ๓๑ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลา
ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้
ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๓๒ ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น
เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

.....
.....
.....

มาตรา ๓๕ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัด สิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

และมีบทบัญญัติในมาตรา ๒๓๘ ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันรับรองบรรดาคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ไว้ว่า “บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ดังนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๖ มาตรา ๒๓๘ การแก้ไข คำสั่งหรือการยกเลิกคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังเช่นปรากฏตามสำเนาบันทึกสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๒ เรื่องรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาคำร้องเรียนของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา พันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา เสนอร่างพระราชบัญญัติคืนทรัพย์สินบางส่วนที่ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๖ ให้แก่ จอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนั้นจึงต้องถือว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องตราเป็น พระราชบัญญัติ มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ดังนี้

(๑) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓๔/๒๕๒๓

เมื่อคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินย่อมมีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งอันถือว่าเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้แล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่มีกฎหมายยกเลิกประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็ยังคงเป็นกฎหมายใช้บังคับอยู่

(๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๕/๒๕๒๒

คำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการค้ากำไรเกินควร ออกคำสั่งควบคุมปริมาณและสถานที่เก็บเหล็กเส้น

ถ้าแจ้งไม่ตรงความจริง ให้คณะกรรมการรับและขายแก่ประชาชนได้ ปรากฏว่าโจทก์แจ้งปริมาณเหล็กเส้นขาดจากปริมาณจริงเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการมีคำสั่งรับ ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการทำการโดยไม่สุจริตใจ โจทก์ไม่อาจโต้แย้งได้

(๓) คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๖๐/๒๕๒๕

คำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เรื่อง ให้ทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ เป็นคำสั่งที่นายกรัฐมนตรีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งในข้อ (๑) (ข) ระบุให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งเป็นของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของรัฐทันทีตั้งแต่วันออกคำสั่ง

(๔) คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๔๐/๒๕๓๑

วินิจฉัยว่า ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ถือว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นกฎหมายสูงสุด บรรดาคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรดังกล่าว และโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ประกอบกับแนวคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว จึงถือได้ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับที่ออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีผลบังคับเป็นกฎหมาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับในภายหลังจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ โดยมีมาตรา ๖ บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และมีมาตรา ๒๒๕ ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงต้องไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ ในขณะที่คำสั่งทั้งสองฉบับยังไม่มี การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง โดยพระราชบัญญัติ

แต่เนื่องจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ หรือไม่ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้

ผลก็คือต้องถือว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีผลบังคับเป็นกฎหมาย คือ ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในภายหลัง ทุกฉบับตลอดมา จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า โดยปกติศาลยุติธรรมเป็นผู้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีจึงมีอำนาจพิจารณาว่า กฎหมายใดจะใช้บังคับคดีได้หรือไม่ ฉะนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ว่าบทกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายโดยเฉพาะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ พิจารณาตีความรัฐธรรมนูญไปตกอยู่แก่สถาบันอื่น โดยเฉพาะ

ในการพิจารณาว่าบทกฎหมายใดมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่เพียงใดนับเป็นการพิจารณาถึงบท กฎหมายนั้น เมื่อขณะประกาศออกใช้บังคับ หากใช้เฉพาะแต่เวลาที่จะยกขึ้นใช้บังคับแก่คดีหนึ่งคดีใดไม่ เพราะถ้าบทกฎหมายใดใช้บังคับมิได้แล้ว ก็ย่อมจะใช้บังคับมิได้มาแต่เริ่มแรก หากใช้เพียงจะมาใช้บังคับ มิได้เอาเมื่อจะยกขึ้นบังคับแก่คดีใดโดยเฉพาะไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๖๖/๒๕๐๕)

ประเด็นข้อ ๒ คำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อความชัดเจนตามเงื่อนไข ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) หรือไม่

ปัจจุบันประเทศไทยใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีความ ในมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

.....

ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๖/๒๕๐๕ ดังกล่าว ในขณะที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ หรือไม่ จึงไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมอีกต่อไป แต่กลับเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับคำร้องที่ผู้ร้องจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีความในข้อ ๖ (๒) ว่า ข้อ ๖ คำร้องต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

(๑)

(๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง

ได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี และบันทึกความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของศาลปกครองกลาง ที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องเป็นหนังสือที่ สป. ๐๐๒๗/ร๕๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง ส่งความเห็นโต้แย้งของคู่ความเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วปรากฏว่ามีข้อความดังนี้

คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

“.....
..... เมื่อคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ และที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ เป็นการออกและใช้กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาซ้อนหลังไปลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติห้ามออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญา ให้มีผลย้อนหลังเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงใช้บังคับมิได้ และกรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งคณะกรรมการอันถือเป็นคณะบุคคลที่มีชี้อศาล ให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ จึงเป็นคณะกรรมการที่ไม่ชอบและไม่เป็นอำนาจตามกฎหมาย
.....”

บันทึกของศาลปกครองกลาง

“.....”

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลักคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....”

จะเห็นได้ว่าทั้งในคำฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี และบันทึกของศาลปกครองกลาง ไม่มีข้อความตอนใดที่กล่าวถึงคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรและมาตราใด เพียงแต่กล่าวบรรยายมาในคำฟ้องว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเท่านั้น

กรณีจึงต้องถือว่า คำฟ้องหรือคำร้องมิได้ระบุนวามตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง คำร้องจึงไม่ชัดเจนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒)

ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของศาลปกครองกลางไว้ดำเนินการต่อไป เพราะเป็นคำร้องที่ไม่ได้ระบุนวามตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ข้อ ๖ (๒) ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖

ประเด็นข้อ ๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้จะมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ปรากฏว่าก่อนการฟ้องคดีนี้ นายกรัฐมนตรีเคยใช้อำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ยึดทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร กับพวก และได้มีคดีมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาคือ คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๓๓/๒๕๑๕ ว่า

“มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจ และราชการแผ่นดิน คำสั่งต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีออกเพื่อการนี้จึงสมบูรณ์ ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นโมฆะ ไม่ต้องคืนทรัพย์สินแก่โจทก์ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา ๑๗ หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี มิใช่ความเห็นของโจทก์หรือผู้อื่น

คณะกรรมการต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นโดยเร็วตามคำสั่ง การที่คณะกรรมการใช้ดุลพินิจไม่ยอมให้ผู้ร้องนำพยานบุคคลเข้าสืบประกอบเอกสารที่คณะกรรมการรับพิจารณาอยู่แล้ว ไม่ถือเป็นการรวบรัดวินิจฉัยโดยไม่เป็นธรรม การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นถือว่าชอบด้วยกฎหมายตามที่มาตรา ๑๗ ตอนท้ายของวรรคแรกบัญญัติไว้

มาตรา ๑๗ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการขัดแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามมาตรา ๒๒”

คำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ถึงที่สุดแล้ว ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับที่ออกตามมาตรา ๑๗ สมบูรณ์ ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นโมฆะ ไม่ต้องคืนทรัพย์สินแก่โจทก์

ปัญหาในคดีนี้ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว เพราะคำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร

และภริยา และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา ให้ทรัพย์สินของบุคคลทั้งหกตกเป็นของรัฐ ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีผลถึงทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นภริยาของจอมพล ประภาส จารุเสถียร ด้วย

ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ยึดทรัพย์สินของจอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา จึงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ไม่เป็นโมฆะ ไม่ต้องคืนทรัพย์สินแก่ จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงอาจนำมาใช้วินิจฉัยคดีนี้ได้ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ไม่เป็นโมฆะ ไม่ต้องคืนทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยนัยเดียวกัน

เห็นว่า แม้จะฟังว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ ที่นายกรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ จะมีผลบังคับเป็นกฎหมาย และต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน แต่ตามคำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบข้อความในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ก็มีได้ระบุว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตราใด คำร้องจึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของศาลปกครองกลางไว้ดำเนินการต่อไป และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๗๓/๒๕๑๕ อันถึงที่สุดแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ได้ จึงไม่รับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิษฐ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ