

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๔๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งคำร้อง ซึ่งเป็นความเห็นโต้แย้งของท่านผู้หญิงสาว จารุเสถียร ที่ ๑ และคุณหญิงสุภณา อัคระนันท์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้อง กรมที่ดิน ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นจำเลย ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ และเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ได้จดทะเบียนโอนให้นางสาวสุภาพร จารุเสถียร (นางสุภาพร กิตติขจร) นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร เด็กหญิงอรพรรณ จารุเสถียร (คุณหญิงอรพรรณ ศศิประภา) และเด็กหญิงจิราภา จารุเสถียร (ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒) และเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๕ นายดวงสิทธิ์ถึงแก่กรรม กรรมสิทธิ์ในที่ดินในส่วนของนายดวงสิทธิ์เป็นทรัพย์มรดกตกแก่ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ในฐานะมารดาซึ่งเป็นทายาทโดยธรรม และเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เจ้าพนักงานที่ดิน ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ตามลำดับ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ รวมสองรายการหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ก็ได้อาศัยถือครองที่ดินในส่วนของนายดวงสิทธิ์ ดังกล่าวทำประโยชน์และชำระภาษีบำรุงท้องที่มาตลอดตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึงปี ๒๕๔๔ โดยไม่เคย ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินหรือทางราชการเลยว่าที่ดินถูกยึดไปเป็นของรัฐแล้ว แต่อย่างไร แต่เมื่อ

ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ไปยื่นคำขอจดทะเบียนเพื่อโอนให้นางสาวนนทิเนตร อัคระนันท์ และนางสาวชุตินา อัคระนันท์ ก็ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินว่า ที่ดินมีการอายัดตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้แต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ สอบสวนเพื่อเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินรายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวแล้ว ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ว่า มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนในโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ทั้งสองรายการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ อ้างว่า อุทธรณ์คำสั่งไม่อาจรับฟังได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๕ เห็นชอบด้วยและยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่าคำสั่งและความเห็นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนคำสั่งการอายัดและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร ทั้งยื่นคำโต้แย้งคัดค้านว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

พิจารณาคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งพร้อมความเห็นแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้น มีว่าจะรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการ บั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศ ธรรมนูญการปกครองนี้และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยมติ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น รวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย”

พิเคราะห์แล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “...บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” ก็จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตาม กระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่า กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ส่วนกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจาก ที่จัดอยู่ในประเภทแรกที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามคำร้องเป็นกรณีโต้แย้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร. ๑๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีสภาพบังคับภายในขอบเขตที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฯ ฉบับดังกล่าว ให้อำนาจไว้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าว นั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชกำหนด แต่เป็นคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะตามที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่ออกคำสั่งนั้นได้ให้อำนาจไว้ คำสั่งนายกรัฐมนตรี

ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครอง  
ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชชาชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ