

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๔๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คำสั่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่ง คุณหญิงศุภนภา อัดตะนันท์ ผู้ฟ้องคดีที่สอง ได้ยื่นฟ้องกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่สาม กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่สี่ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้า ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนการอาศัยที่ดินโฉนดที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และให้มีคำสั่งใหม่ให้การจดทะเบียนดังกล่าวทั้งสองรายการเป็นการจดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓. หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ให้ถือคำพิพากษาแสดงเจตนาแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้าในข้อหากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาพิพากษา ส่วนคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่สาม และผู้ถูกฟ้องคดีที่สี่ ศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง

ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้ง คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สินอันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่หนึ่ง จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถบังคับได้

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สองที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่สองอ้างว่า ที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สอง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับตั้งเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ บัญญัติไว้ ดังนี้  
มาตรา ๑๗ “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ”

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๖ คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังต่อไปนี้

-----  
(๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง

-----  
พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ให้อำนาจไว้ แม้ว่ามาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าว บัญญัติให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๓๘ บัญญัติให้บรรดาคำสั่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป การยกเลิกหรือการเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติก็ตาม เห็นได้ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ดังกล่าว เป็นเพียง การรับรองให้สถานะของคำสั่งนายกรัฐมนตรีมีความชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้กำหนดวิธีการเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มิใช่การรับรองว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีเป็นบทบัญญัติ ของกฎหมาย ในลักษณะของพระราชบัญญัติ โดยข้อเท็จจริง นายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยมติ คณะรัฐมนตรี ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ สกธ. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เมื่อพิจารณา จากที่มาของคำสั่ง ขั้นตอนการออกคำสั่ง เนื้อหาและผลบังคับใช้ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แล้ว เห็นว่า คำสั่ง นายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายบริหาร มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมาย ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ที่ฝ่าย บริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์ และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ ดังนั้น คำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ สกธ. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ประกอบกับผู้ร้องมิได้ระบุนามตราของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) คำร้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ