

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๔๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗) ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลางได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ระหว่างท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ที่ ๑ และคุณหญิงสุภณา อิตตะนันท์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กับกรมที่ดิน ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสอง บรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนให้ที่ดินที่พิพาทแก่นางสาวสุภาพร จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ นางสุภาพร กิตติขจร) นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร เด็กหญิงอรพรรณ จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ คุณหญิงอรพรรณ ศศิประภา) และเด็กหญิงจิราภา จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) แต่เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๕ นายดวงสิทธิ์ ถึงแก่ความตาย ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์เป็นทรัพย์สินมรดกตกทอด แก่ทายาทโดยธรรม คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะมารดา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ และเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ได้จดทะเบียนให้ตามคำขอ และในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้จดทะเบียนโอนที่ดินที่พิพาทส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

นับแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทในส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์ ก็ไม่เคย ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินหรือทางราชการเลยว่าที่ดินที่พิพาทส่วนดังกล่าวได้ถูกยึดเป็นของรัฐแล้ว และตลอดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถือครองที่ดินพิพาทดังกล่าว ก็ได้อาศัยทำประโยชน์มาโดยตลอด

นอกจากนี้ทางราชการก็ได้รับรองความเป็นเจ้าของของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชำระภาษีบำรุงท้องที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอจดทะเบียนให้ที่ดินเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑ ใน ๔ ส่วน ที่ได้รับโอนจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ และอีก ๑ ใน ๔ ส่วนที่ได้รับโอนจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ให้แก่นางสาวนนทิเนตร อัดตะนันท์ และนางสาวชุติมา อัดตะนันท์ แต่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ไม่ดำเนินการจดทะเบียนให้ โดยแจ้งว่าได้ตรวจสอบแล้วพบว่าที่ดินมีการอายัดตามคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสอบสวนและเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรวมสองรายการ ซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แล้ว หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะคัดค้านให้ยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำคัดค้านภายในกำหนดเวลาแล้ว

เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่ามีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ทั้งสองรายการแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือกรมที่ดิน ส่วนที่สุดที่ มท ๐๕๑๕/๑๔๔๕๐ และที่ มท ๐๕๑๕/๑๔๔๕๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจรับฟังได้ พร้อมแจ้งว่า ได้เสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕/๑๗๕๒๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นชอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตลอดจนข้อพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และเห็นว่าคำสั่งและความเห็นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ

ประการแรก คำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย

จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สินอันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้ และคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้ออกโดยอาศัยหรือเป็นไปตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

ประการที่สอง คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวที่แต่งตั้งคณะบุคคลให้มีอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งยึดทรัพย์สิน เป็นคำสั่งที่มีชอบและขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีชอบและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ยึดที่ดินพิพาทให้ตกเป็นของรัฐ จึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

ประการที่สาม ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้กรรมสิทธิ์มาโดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยจดทะเบียนถูกต้อง ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง ที่ สร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ถึง ๒๐ ปี และเป็นการได้มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนที่พิพาทให้บุตรสี่คนแล้ว และมีได้ระบุว่าให้แต่ละคนถือกรรมสิทธิ์เท่าใด จึงต้องถือว่าบุคคลทั้งสี่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันและมีกรรมสิทธิ์ในส่วนเท่า ๆ กัน หน่วยงานของรัฐโดยกรมธนารักษ์ได้เคยมีหนังสือยืนยันแล้วว่าที่ดินที่พิพาท ๓ ใน ๔ ส่วน ประกอบด้วยส่วนของนายดวงสิทธิ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และคุณหญิงอรพรรณ มีอาจถูกอายัดและมิได้ตกเป็นของรัฐ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่า เมื่อนายดวงสิทธิถึงแก่กรรม ที่ดินพิพาทในส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทซึ่งได้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนรับโอนมรดกในส่วนของนายดวงสิทธิ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการจดทะเบียนรับโอนมรดกและการได้รับทรัพย์สินมาโดยผลของกฎหมายจากการตกทอดทรัพย์สินมรดก ย่อมเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริต จึงมีอาจตีความเป็นอย่างอื่นหรือตีความเป็นการได้มาโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๔๐/๒๕๑๖ และ ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ได้

ประการที่สี่ การที่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวมีข้อวินิจฉัยชี้ขาดว่า ไม่คืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่พิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้วินิจฉัยดังกล่าวโดยอ้างว่าที่พิพาทถูกอายัดและตกเป็นของรัฐแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างดังกล่าว ด้วยเหตุที่ได้กล่าวแล้วว่าคณะกรรมการดังกล่าวมิใช่ศาล การที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจกระทำการพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลย่อมเป็นการไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับโอนมรดกเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ และรายการจดทะเบียนยกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยอ้างคำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกถอนการอายัดที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร

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

(๓) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ให้ถือคำพิพากษาแสดงเจตนาแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในข้อหากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาต่อไป ส่วนคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร รวมสองรายการ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ นั้น ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ไม่รับคำฟ้องในส่วนดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลางดังกล่าวซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีคำสั่งที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง

ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวในคำฟ้องและคำคัดค้าน คำให้การว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สินเป็นโทษ ตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกกฎหมาย ที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลักคือผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นคำสั่ง ที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็น ของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความ ในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดังเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็น การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้อง คดีที่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ มีข้อความขัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยทั่วถึง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของ ราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากร ของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อน หรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่ง หรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี แจ้งให้สถานีวิทยุแห่งชาติทราบ”

คำวินิจฉัย

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. คำสั่งดังกล่าวว่านายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ออกคำสั่งให้ริบทรัพย์สินของอดีตนายกรัฐมนตรีและบุคคลที่เกี่ยวข้องตกเป็นของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีมีความเห็นและรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ให้อำนาจไว้ จึงถือเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับและมีบทกำหนดโทษไว้ชัดเจน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๓๘ บัญญัติไว้ว่า

“บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป การยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ” ซึ่งต้องหมายความว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ มีผลบังคับใช้ต่อไปและถือเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับเดียวกัน กรณีดังกล่าวเทียบเคียงได้กับกรณีการประกาศกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจนายทหารระดับผู้บังคับกองพันขึ้นไปประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดศึกสงคราม แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบภายใน ๒๔ ชั่วโมงเพื่อรายงานถึงคณะรัฐมนตรี กฎอัยการศึกในพื้นที่นั้น ก็ยังคงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิก ซึ่งประกาศกฎอัยการศึกดังกล่าวก็ย่อมถือได้ว่าเป็นกฎหมายระดับชั้นพระราชกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗)

๒. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๓๘ จึงเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๑๗ และเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงจะใช้บังคับต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อมีคำร้องว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมเข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ บัญญัติไว้ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

๓. คำสั่งคณะปฏิวัติที่ยังคงใช้บังคับเป็นกฎหมายมาจนปัจจุบันได้เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายลำดับชั้นเดียวกันมายกเลิกหรือแก้ไข คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็ยังคงถือว่ามีผลบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่หากถือเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๗/๒๕๔๔ ซึ่งบรรยายลักษณะของคำว่า “กฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายความว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งเป็นเพียงการบรรยายการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไว้เป็นข้อยุติ โดยไม่คำนึงว่าองค์กรใดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ ในขณะที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารนั้นย่อมเป็นองค์กรรัฐสาขาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเสียแล้วก็เท่ากับว่ากฎหมายและคำสั่งคณะปฏิวัติที่มีผลเป็นกฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถวินิจฉัยได้เลยว่าขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในทุกกรณี ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขหรือเยียวยาให้กับสังคมได้ในกรณีที่การบังคับใช้กฎหมายไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและชอบธรรม จึงไม่เป็นกระบวนการของกฎหมายในระบบนิติรัฐที่สร้างสรรค์ในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติรองรับให้กฎหมายที่ตราขึ้นก่อนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงมีผลใช้บังคับไว้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (บทเฉพาะกาล) ที่บัญญัติว่าห้ามนำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสามมาบังคับใช้ โดยหลักการดังกล่าวให้นำมาใช้ได้เฉพาะกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ตราขึ้นใหม่เท่านั้น ส่วนกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับอยู่แล้วห้ามนำหลักการนี้มาใช้เป็นข้ออ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็น “กฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่สอง คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นกฎหมายที่จะใช้หรือใช้บังคับแก่คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

จากคำร้องและหลักฐานปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องได้ฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือคณะกรรมการการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒๔๘๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เพื่อเพิกถอนการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันถูกเพิกถอนได้ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินดังกล่าวถูกยึดเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ผลการสอบสวนทำให้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนการจดทะเบียนผู้เสียหายที่เป็นผู้ฟ้องได้ร้องต่อศาลว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้รอกการพิจารณาพิพากษาและส่งความเห็นได้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สำนักงานศาลปกครองจึงส่งคำร้องพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาทเดิมเป็นของผู้ร้องได้ถูกยึดเป็นของรัฐโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ โดยให้เหตุผลว่าได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพล ถนอม กิตติขจร กับพวกว่า ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่มิชอบ หรือข่มขืนใจ จูงใจบุคคลใดให้มอบหรือหาให้หรือไม่ จากการสอบสวนยังไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพียงแต่พบว่าบุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินมากเกินกว่าการประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้ จึงให้ยึดทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของรัฐ แล้วให้คณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งในการตรวจสอบพิสูจน์และยึดทรัพย์สิน มีอำนาจส่งคืนทรัพย์สินใดที่ได้มาโดยสุจริตโดยชอบได้ ซึ่งที่ดินที่พิพาทนี้คณะกรรมการไม่ได้มีคำสั่งให้คืนแต่อย่างใด

ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีพิพาท ศาลปกครองกลางย่อมพิจารณาตามลำดับว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่เพิกถอนการจดทะเบียนที่ดินพิพาทเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กฎหมายที่เป็นต้นเหตุแห่งการยึดทรัพย์สินนั้นถูกต้องเป็นไปตามองค์ประกอบแห่งข้อหาความผิดหรือไม่ซึ่งก็คือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ศาลปกครองย่อมนำมา

พิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่จะพิสูจน์ว่าเป็นการยึดทรัพย์ที่ต้องหรือไม่ อันจะเป็นผลไปสู่การพิจารณาพิพากษาออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ วรรคสอง จึงถือว่าคำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ เป็นกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีด้วย ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องโต้แย้งว่าคำสั่งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สาม คำสั่งนายรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบเยียวยา กรณีบุคคลถูกลงโทษหรือทรัพย์สินถูกริบโดยที่ปรากฏในภายหลังว่าบุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถยกบัพัญญติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีได้

มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ฯลฯ

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จึงเห็นได้ว่าผู้ร้องในคดีนี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมาแล้ว คือสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองตามที่มีเขตอำนาจได้ กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพ และการลงโทษย้อนหลังย่อมกระทำมิได้

พิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ที่ดินที่ถูกริบเป็นของผู้ร้อง ชื่อและโอนกรรมสิทธิ์มาถูกต้องตามกฎหมายโดยสุจริต ตั้งแต่ปี พุทธศักราช ๒๕๔๖ ก่อนที่คู่สมรส (พลเอก ประภาส จารุเสถียร) จะเข้าสู่การเมือง จึงเป็นทรัพย์สินที่อยู่นอกองค์ประกอบความผิดตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ เพราะเป็นการโอนทรัพย์สินมาโดยสุจริตเปิดเผย มิได้โอนมาเพื่อใช้

ในการกระทำที่เป็นความผิดตามมาตรา ๑๗ แต่อย่างใด และเป็นการโอนทรัพย์สินโดยสุจริตและเปิดเผย เช่นเดียวกับบุคคลอื่นทั่วไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นทรัพย์สินที่มีได้เกี่ยวเนื่องจากการกระทำผิด ผู้ร้องย่อมมีสิทธิใช้สิทธิทางศาลที่มีเขตอำนาจได้ เช่น อาจจะร้องขอต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ เนื่องจากคำสั่งให้ริบทรัพย์สินคือที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการไม่ชอบตามกฎหมาย เข้าข่ายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๑ ถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน และการสืบมรดกของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้กรณีตามคำร้องยังสามารถกำหนดเป็นประเด็นที่ผู้ร้องอาจโต้แย้งได้ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ ซึ่งผู้ร้องจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๖๒ โดยผู้ร้องมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองส่งคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และถือเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับคดี กล่าวคือ ศาลจะต้องพิจารณาคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวประกอบ คำสั่งของคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ๗ ว่า เป็นคำสั่งที่เป็นกฎหมายมีผลบังคับโดยถูกต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ยังมีผลบังคับอยู่จนถึงปัจจุบันอันใช้เป็นกฎหมายเพื่อให้มีอำนาจเพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ดินส่วนที่พิพาทได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ๗ มาตรา ๖๑ หรือไม่ เพื่อศาลปกครองจะพิพากษามีคำสั่งตามฟ้องได้ต่อไป จึงเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี และเมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณา วินิจฉัยได้

ประเด็นสุดท้าย คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏในเบื้องต้นว่าที่ดินที่พิพาทผู้ร้องได้กรรมสิทธิ์ โดยการซื้อและโอนกรรมสิทธิ์มาโดยสุจริตเปิดเผย ถูกต้องตามกฎหมาย และครอบครองใช้สอยโดยสุจริต ถูกต้องตามกฎหมายรวมทั้งเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามกฎหมายมาโดยตลอด ประมาณ ๒๐ ปี เช่นเดียวกับปัจเจกชนอื่นทั่วไป จนกระทั่งถึงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ จึงมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕ / ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ให้อายัดและริบที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ แต่หากปรากฏว่าที่ดินที่พิพาทนี้มีใช่เป็นที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำผิดหรือมีไว้โดยผิดต่อมาตรา ๑๗

ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฯ ดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวย่อมถือเป็นกฎหมายที่รับทรัพย์สินอันเป็นที่ดินผิดแปลงหรือผิดตัวทรัพย์สิน ทำให้สิทธิและเสรีภาพในที่ดิน (ทรัพย์สิน) นั้นจึงยังคงอยู่กับเจ้าของโดยถูกต้องตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญแม้การยึดทรัพย์สินของนายกรัฐมนตริตามคำสั่งดังกล่าวได้รับการคุ้มครองโดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิดต่อกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการรับทรัพย์สินนั้นผิดแปลง ผิดตัวทรัพย์สิน โทษที่ใช้บังคับนั้นย่อมสิ้นผลการบังคับ โดยนัยแห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๑๒ ทำนองเดียวกับคำพิพากษาจำคุกบุคคลผิดตัว ที่มีผู้ทำผิด ศาลต้องสั่งปล่อยบุคคลนั้นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๐ ตัวอย่างเช่น คดีฆาตกรรมนางสาวเชอริ แอน ที่ศาลสั่งจำคุกจำเลยไปแล้วหลายปีบางคนตายในเรือนจำ ต่อมาภายหลังปรากฏหลักฐานข้อเท็จจริงว่าจำเลยนั้นมิใช่เป็นผู้กระทำผิดศาลจึงมีคำสั่งปล่อยจำเลยนั้นไป ส่วนความเสียหายมีการฟ้องต่อศาลและศาลพิพากษาให้กรมตำรวจจ่ายค่าเสียหายทดแทนดังนี้ เป็นต้น

ดังนั้น การที่คำสั่งดังกล่าวที่ออกมาบังคับกับทรัพย์สินที่ไม่มีหลักกฎหมายใดบัญญัติให้รับได้ และยังเป็นคำสั่งที่ย้อนหลังไปปรับทรัพย์สินอันเป็นที่ดินแปลงดังกล่าวที่ไม่อยู่ในข่ายความผิดอันจะต้องโทษฐานรับทรัพย์สินได้ รวมทั้งผลการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวที่ถือเป็นกฎหมายยังมีผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้ (การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมาย) ผู้ที่ได้รับผลบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจึงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๑๒

กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่เป็นกลางของสังคม เป็นกระบวนการที่ใช้รักษาความสมดุลในการอยู่ร่วมกันในสังคมให้เกิดปกติสุข เป็นกระบวนการที่ใช้สำหรับขจัดปัดเป่าความขัดแย้งของสังคม กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในสังคมนั้นให้เกิดความพอดี พอใจ เกิดความเป็นธรรม เสมอภาคโดยยุติธรรม จึงเป็นกระบวนการที่ใช้ควบคุมตัดสิน ชี้ขาด การประพฤติปฏิบัติของบุคคล กลุ่มบุคคลในสังคมที่ขัดแย้งกันหรือฝ่าฝืนกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม โดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นกระบวนการอันเป็นที่พึงสุทธ้ายของประชาชนในสังคม ศาลคือที่พึงสุทธ้ายของประชาชน จึงเป็นคำกล่าวที่ถูกต้องเพราะเป็นองค์กรสุทธ้ายที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิพากษา คืบความ เป็นธรรมให้กับโจทก์หรือจำเลย แต่ในบรรดาศาลทั้งปวง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมถือได้ว่าเป็นที่พึงสุทธ้ายที่แท้จริงของประชาชนเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี

อำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้รักษากติกาสูงสุดของประเทศ บรรดาบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย ถือเป็นเค็ดขาดผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐซึ่งก็หมายถึงว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการตีความ หรือการกำหนดทิศทางรวมทั้งวงกรอบหรือขอบเขตของกฎหมาย ที่ผู้ตรากฎหมายผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ตีความ พิพากษาหรือวินิจฉัย หรือมีคำสั่ง ต้องยึดถือเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่จะมอบความเป็นธรรมให้กับทุกองค์กร และประชาชนทุกหมู่เหล่าในประเทศ หากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์กร หรือประชาชนได้ครอบคลุมครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จะเกิดช่องว่างในสังคมนั้น โดยจะไม่มีองค์กรใดสามารถเยียวยาหรือแก้ไขให้ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง สถานการณ์ทางสังคมปัจจุบันทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายคือใช้หลักนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ จริยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี สถานการณ์ของสังคมปัจจุบันโดยธรรม อันหมายถึงหลักธรรมศาสตร์ มิใช่หลักนิติศาสตร์เพียงอย่างเดียว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๓ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดี กล่าวคือจะต้องใช้พิจารณาประกอบคำสั่งของคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับคำร้องของศาลปกครองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อพิจารณาในประเด็นหลักของคำร้องต่อไป

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ