

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๓ ซึ่งออกตามความใน มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๕๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามคำร้อง สรุปได้ว่า

ศาลปกครองได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑๖/๒๕๕๖ ระหว่างท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ที่ ๑ และคุณหญิงสุภณภา อุตตะนันท์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กับกรมที่ดิน ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๑๕๖ ตำบลสีกัน อำเภอบางเขน (ตลาดขวัญ) กรุงเทพมหานคร โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนให้ที่ดินที่พิพาทแก่นางสาวสุภาพร จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ นางสาวสุภาพร กิตติขจร) นายดวงสิทธิ์ จารุเสถียร เด็กหญิงอรพรรณ จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ คุณหญิงอรพรรณ ศศิประภา) และเด็กหญิงจิราภา จารุเสถียร (ปัจจุบันคือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) แต่เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๕ นายดวงสิทธิ์ถึงแก่ความตาย ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทส่วนที่เป็นของนายดวงสิทธิ์เป็นทรัพย์สินมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะมารดา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกเฉพาะส่วนของนายดวงสิทธิ์ และเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง ได้จดทะเบียนให้ตามคำขอ และในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้จดทะเบียนโอนที่ดินที่พิพาทส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

ระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวในคำฟ้องและคำคัดค้าน คำให้การว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๓ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย

จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นกรณีการริบทรัพย์สินอันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า คดีนี้ประเด็นหลักคือผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดังเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ”

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีของศาลปกครองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ... และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่าถ้าศาลหรือคู่ความโต้แย้งว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าไม่ใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่โต้แย้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีสภาพบังคับภายในขอบเขตที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ให้อำนาจไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่มีลักษณะเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะตามที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งมิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวออกมาเพื่อบังคับต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ในกรณีนี้ คือ บังคับต่อทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่าคำสั่งซึ่งออกโดยฝ่ายปกครองไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๔-๑๕/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๑๖-๑๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒/๒๕๔๑ คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๘/๒๕๔๑ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๑/๒๕๔๑ เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ