

## คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๔๕

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ส่งคำโต้แย้งของท่านผู้หญิงไสว จารุเสถียร ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และคุณหญิงศุภานภา อัดตะนันท์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี ๒๔๙๖ และในปี ๒๕๐๐ ได้โอนให้แก่บุตรชายหญิงรวม ๔ คน ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย แต่มีบุตรคนหนึ่งเสียชีวิตในปี ๒๕๐๕ ทำให้กรรมสิทธิ์ในส่วนของบุตรที่เสียชีวิตตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะมารดา ต่อมาในปี ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้จดทะเบียนให้เรียบร้อยแล้ว แต่ในปี ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุตรสาว รวม ๒ คน เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครกลับไม่จดทะเบียนให้ โดยแจ้งว่าได้ตรวจสอบพบว่าที่ดินมีการอายัดไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ต่อมาในปี ๒๕๔๕ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อสอบสวนและเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อปี ๒๕๔๑ หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะคัดค้านให้ยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำคัดค้านภายในกำหนดเวลา จากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจาก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ ให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนไว้เมื่อปี ๒๕๔๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจรับฟังได้ พร้อมแจ้งว่าได้เสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นชอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตลอดจนข้อพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และเห็นว่าคำสั่งและความเห็นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า

๑. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สตร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นกรณีการริบทรัพย์สินอันเป็นโทษตามกฎหมายอาญาที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อนมีคำสั่งดังกล่าว การออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถบังคับได้ และคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้ออกโดยอาศัยหรือเป็นไปตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

๒. คำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวที่แต่งตั้งคณะบุคคลให้มีอำนาจในการพิจารณา และมีคำสั่งยึดทรัพย์ เป็นคำสั่งที่มิชอบและขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีวิชาชีพให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมิชอบและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ให้ยึดที่ดินพิพาทให้ตกเป็นของรัฐ จึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

๓. การที่คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว มีข้อวินิจฉัยชี้ขาดว่า ไม่คืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่พิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้วินิจฉัยดังกล่าวโดยอ้างว่าที่พิพาทถูกอายัดและตกเป็นของรัฐแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างดังกล่าว ด้วยเหตุที่คณะกรรมการดังกล่าวมิใช่ศาล การที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจกระทำการ

พิพากษาบรรดาคดีเช่นเดียวกับศาลย่อมเป็นการไม่ชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า เพิกถอนการอายัดที่ดิน และคำสั่งที่ให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแปลงดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งใหม่ให้การจดทะเบียนดังกล่าวทั้งสองรายการเป็นการจดทะเบียนที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเฉพาะส่วนที่ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในข้อหากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณาต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลางแต่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีคำสั่งยืน ตามคำสั่งของศาลปกครองกลางดังกล่าว อย่างไรก็ดี ในระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวในคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๔๐/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ เป็นคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์ เป็นกรณีการริบทรัพย์อันเป็นโทษตามกฎหมายอาญา ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาก่อน มีคำสั่งดังกล่าว การออกกฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่ง ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้

ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลักคือผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตาม ความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่พิพาทตกเป็นของรัฐแล้ว ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงไม่มีผลบังคับ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แย้งว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำสั่ง นายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดั่งเช่นกฎหมาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่า ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่ง ให้รอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี

ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

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

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี แจ้งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติทราบ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้แล้วว่า “..... อนุমানได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัดขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น ..... กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ .....” สำหรับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีสภาพบังคับภายในขอบเขตที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ให้อำนาจไว้เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน จึงไม่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ใช่กฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ดังนั้น คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. ๓๕/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ