

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๖

วันที่ ๒๕ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลฎีกา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางปัทมาภา จันทร์ช่อม) ในคดีขออนุญาตฎีกา คดีหมายเลขดำที่ ครพ. ๑๒๒/๒๕๖๖ หมายเลขแดงที่ ครพ. ๔๐๐๙/๒๕๖๖ ของศาลฎีกา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลย และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายสุภรัฐ อังสิริกุล เป็นโจทก์ยื่นฟ้องขับไล่นางปัทมาภา จันทร์ช่อม เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดกระบี่โดยมีข้ออ้างว่า เดิมที่ดินและอาคารพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของบิดาโจทก์และจำเลย โจทก์อาศัยอยู่อาคารเลขที่ ๓๒๗ จำเลยอาศัยอยู่อาคารพิพาทเลขที่ ๓๒๕ บิดาอาศัยอยู่อาคารเลขที่ ๓๒๙ ต่อมาก่อนที่บิดาจะเสียชีวิตได้อินที่ดินและอาคารพิพาททั้งแปลงให้เป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์โดยเสนาหาแต่เพียงผู้เดียว จำเลยได้อาศัยอยู่ในที่ดินและอาคารพิพาทเลขที่ ๓๒๕ เรื่อยมาโดยได้รับอนุญาตจากโจทก์ ต่อมาจำเลยยื่นฟ้องโจทก์ขอให้โอนที่ดินและอาคารพิพาทอันเป็นทรัพย์สินมรดกแก่จำเลย ซึ่งศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุดแล้ว โจทก์ไม่ประสงค์ให้จำเลยอาศัยอยู่ในที่ดินและอาคารพิพาทต่อไป จึงมีหนังสือบอกกล่าวให้จำเลยขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากที่ดินและอาคารพิพาท แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้ศาลบังคับจำเลยขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากที่ดินและอาคารพิพาทดังกล่าวโดยส่งมอบคืนโจทก์ในสภาพเรียบร้อย ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากที่ดินและอาคารพิพาท โดยให้ส่งมอบคืนโจทก์ในสภาพเรียบร้อย จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๘ พิพากษายืน จำเลยยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและคำร้องขอทุเลาการบังคับคดีในชั้นฎีกา

ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งว่า การขออนุญาตฎีกาเป็นกระบวนการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ จึงควรใช้สิทธิขอฎีกาได้เสมอ เพราะเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ รับรองไว้โดยชัดแจ้ง การไม่อนุญาตให้ฎีกาจะต้องเป็นข้อยกเว้น แต่บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ บัญญัติห้ามฎีกาไว้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา การที่ศาลฎีกามีคำสั่งอนุญาตฎีกาแก่คดีโดยอ้อมมีผลทำให้คดีนั้นได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมากกว่า เพราะจะได้รับการพิจารณาโดยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่คดีที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ฎีกาจะได้รับการพิจารณาเพียงศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ เท่านั้น เป็นผลทำให้คู่ความในแต่ละคดีได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่มั่นคงในกระบวนการยุติธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗

ศาลฎีกาพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยแล้วเห็นว่า คดีอยู่ระหว่างการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา ถือว่าคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา คำร้องของจำเลยเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ที่ศาลฎีกาจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ศาลชั้นต้นส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบเป็นกรณีที่ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ในประเด็นที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องวินิจฉัย

ในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิด

ดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๒๔๔/๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔๗ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๒๔๗ การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา

การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

มาตรา ๒๔๘ คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน

การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา

มาตรา ๒๔๙ ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน

(๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น

(๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย

(๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของการฎีกาจากเดิมซึ่งเป็นระบบสิทธิ (Appeal as of Right) ไปเป็นระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) โดยเพิ่มเติมมาตรา ๒๔๔/๑ กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุดเนื่องจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน การกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวน และกลั่นกรองคำพิพากษาศาลชั้นต้นมีความเหมาะสมเพียงพอ สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction) อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความหรือผู้ถูกระทบสิทธิจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ มาตรา ๒๔๗ จึงกำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ในคดีแพ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ไม่เปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี อันจะทำให้การบังคับคดีล่าช้าออกไปจนเกิดความเสียหายแก่คู่ความอีกฝ่าย กระบวนการดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ มาตรา ๒๔๘ ยังกำหนดให้การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกา กระทำโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองคดีที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญ

ที่ควรวินิจฉัย โดยมีการกำหนดกรณีปัญหาสำคัญสำหรับการพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกาไว้ตามวรรคสอง (๑) ถึง (๖) ดังนั้น หากคำร้องขออนุญาตฎีกาใดมีลักษณะเป็นปัญหาสำคัญตามมาตรา ๒๔๙ แล้ว ย่อมได้รับอนุญาตให้ฎีกาเสมอ ไม่ว่าจะเป็นครุ่ความฝ่ายใดก็สามารถยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายโดยเท่าเทียมกันและภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน การไม่ได้รับอนุญาตฎีกาจึงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ มิได้ให้ดุลพินิจแก่ศาลฎีกาในการสั่งคำร้องขออนุญาตฎีกาโดยปราศจากหลักเกณฑ์แต่อย่างใด อีกทั้งการวินิจฉัยดังกล่าวกฎหมายก็กำหนดให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การฎีกาของจำเลยกับโจทก์ จึงให้ความคุ้มครองสิทธิในการขออนุญาตฎีกาไว้อย่างเสมอภาคกัน สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๖๕ ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงเป็นการบัญญัติให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความเสมอภาค ไม่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในกระบวนการยุติธรรม และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ