

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ด้วยคำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดีของคำร้อง หรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย สำหรับคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ โดยผู้ร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกัน ตามมาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๓๑ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้กรณีจึงมี เหตุสมควรวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องต่อไป

เมื่อพิจารณาคำร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เป็นบททั่วไปว่าด้วยการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ว่า ให้มีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอนุโลม มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน โดยบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสองและวรรคสามบัญญัติรับรองว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางปกครองกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรา ๔๐ บัญญัติให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตาม (๑) ถึง (๓) ซึ่งบทบัญญัติใน (๒) ให้มีคำสั่งห้ามมิให้ บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมาย แสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และหากการกระทำ ตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตาม คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ บทบัญญัติในมาตรา ๔๒ บัญญัติให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการ รื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักทั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด จึงมิใช่กรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักทั่วไปได้

ส่วนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตรารุ้ขึ้นใช้บังคับโดยนำพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๙๖ ซึ่งได้ประกาศใช้มานานแล้วรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ ซึ่งปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า เนื่องจากบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ดังนั้น

พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบัญญัติที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมสิ่งก่อสร้างเหนือพื้นดินทั้งหมดตามลักษณะทางกายภาพของสิ่งก่อสร้างเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ไม่ให้ขัดกับประโยชน์สาธารณะโดยรวมอันเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้บรรลุผลยิ่งขึ้นในปี ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ ว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการทางปกครองในเรื่องของการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารว่าผู้ใดจะกระทำการดังกล่าว ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมอาคารในลักษณะระบบการอนุญาตเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองสามารถควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ของเอกชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ว่า ในกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ (๑) ถึง (๓) และหากการกระทำดังกล่าวเป็นกรณีต้องด้วยมาตรา ๔๒ ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จึงเป็นมาตรการทางปกครองที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเพื่อควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการสั่งระงับการกระทำ ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ รวมทั้งให้รื้อถอนอาคารได้ ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรอันเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยการอุทธรณ์ โดยบัญญัติให้บุคคลผู้ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสี่ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายปกครองแล้ว จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และให้มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น เป็นบทบัญญัติที่ด้วยอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางปกครองซึ่งมีความจำเป็นเพื่อให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓ ดังที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติรับรองไว้ว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่มีผล ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง โดยกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะเสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่ากระทำได้เมื่อมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓ สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญาที่ให้อำนาจผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติ ต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ด้วยอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มิได้เกี่ยวข้องกับกระบวนกรทางอาญาแต่อย่างใด จึงมิใช่กรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสามได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ วรรคสองและวรรคสาม

นายชัช ชลวร  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ