รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๒

เล่ม ๑

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประจำปี ๒๕๖๒

เล่ม ๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๒ เล่ม ๑**

ISBN: 978-616-8033-40-1

ปีที่พิมพ์ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด
๑๒๙ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐
โทรศัพท์ / โทรสาร: ๐-๒๗๔๒-๔๗๕๔ - ๕

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่ ๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๓๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๓๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๔๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๖๐

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒

เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่ ๖๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๗๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๘๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๘๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๘๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๙๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๙๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๐๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๐๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๑๑๓

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ๑๑๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๔๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๔๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๑๕๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๖๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๗๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๘๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๙๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๒๑๑

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่ ๒๑๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๒๒๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๒๓๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๒๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๓๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๔๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๒๔๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๕๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๒๕๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๒๖๓

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๒ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปกิต กิระวานิช เป็นจำเลยที่ ๑ นายศิริธัญญ์ ไพโรจน์บริบูรณ์ เป็นจำเลยที่ ๒ และนางยุวรี อินนา เป็นจำเลยที่ ๓ ต่อศาลอาญาในฐานความผิดร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและประชาชน และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ โดยคดีนี้เป็นคดีที่มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และกรมควบคุมมลพิษได้ร้องทุกข์

ต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปราม ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าจำเลยทั้งสามมีความผิดทางอาญา จึงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

ต่อมาศาลอาญามีคำพิพากษาว่าจำเลยทั้งสามมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ให้จำคุกคนละ ๒๐ ปี จำเลยทั้งสามยื่นอุทธรณ์และโต้แย้งว่าการพิจารณาคดีของศาลอาญา โจทก์อ้างเอกสารหลักฐานจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ที่รวบรวมมาจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการสอบคำให้การพยานบุคคลจำนวน ๑๑๖ ปาก แต่ในชั้นสืบพยาน โจทก์อ้างพยานบุคคลไม่ครบทุกปาก และถึงแม้จำเลยทั้งสามจะได้โต้แย้งคำเบิกความพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกปาก แต่ศาลอาญาอนุญาตให้มีพยานบุคคลเข้าเบิกความเพียง ๒๕ ปากเท่านั้น จำเลยทั้งสามจึงไม่มีโอกาสและไม่ได้รับโอกาสถามค้านหรือซักถามพยานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจำนวน ๙๑ ปาก จำเลยทั้งสามจึงโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๕ ที่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ทำให้จำเลยทั้งสามไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่ถูกต้องเป็นธรรม รวมทั้งไม่มีโอกาสตรวจสอบโต้แย้งและถามค้านพยานดังกล่าวในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในชั้นการพิจารณาของศาลอาญา ซึ่งเท่ากับเป็นการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลย นอกจากนี้ยังเป็นการทำลายระบบตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการบังคับให้ศาลต้องนำรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗)

ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗) หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับหนังสือส่งคำโต้แย้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ เห็นว่า คำโต้แย้งนี้เป็นกรณีที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗) ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว มีหลักการทำนองเดียวกันกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำเนาคำพิพากษาศาลอาญาในคดีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ จึงยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะต้องใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวอยู่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามต่อไปได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐให้มีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่กฎหมายกำหนดในส่วนเฉพาะการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๒ มาตรา ๓๒๙ และมาตรา ๓๓๑ เพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้คงหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับต่อไป และมีการปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๕๔ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ (๓) โดยมาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” วรรคสองบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นตั้งแต่การรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยานและการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐาน รวมถึงการอุทธรณ์และฎีกา โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ข้อ ๓ กำหนดนิยาม “การไต่สวน” หมายความว่า การดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณาและการสืบพยาน ข้อ ๕ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ในวันตรวจพยานหลักฐาน ... ให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิง ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง

และข้อ ๑๕ กำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้วเห็นว่า จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง และใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง เพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว เนื่องจากกระบวนการในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้เป็นเพียงกระบวนการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นก่อนยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น ซึ่งศาลยังคงมีอำนาจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ และมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดีเสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งและนำสืบหักล้างพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด โดยต่างฝ่ายก็มีภาระการพิสูจน์

ไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ไม่ได้เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะการพิจารณาคดีกระทำโดยองค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า ในประเทศไทยการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้พัฒนาการมาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลอย่างเป็นธรรม โดยมีศาลเป็นองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกันกับในคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แม้จะมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีอาญาสำหรับบุคคลทั่วไปอยู่บ้าง แต่ก็มีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการ

ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และไม่เกี่ยวข้องกับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๘/๑ กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและ

จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และวรรคห้า บัญญัติว่า "บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม"

พิเคราะห์แล้ว มาตรา ๙๘/๑ บัญญัติว่า กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และในการดำเนินคดีดังกล่าวให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด เห็นว่า สำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการไต่สวนหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานในเบื้องต้น หากเปรียบกับคดีทั่ว ๆ ไปที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริง สรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีต่อไปหรือยุติหากไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน การที่ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดีไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามที่ปรากฏในสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพียงแต่รับฟังประกอบเพราะศาลยังต้องฟังพยานหลักฐานอื่น ๆ ประกอบ ศาลอาจจะไม่รับฟังรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ อีกทั้งโจทก์ยังต้องมีภาระในการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดีเสนอพยานหลักฐานโต้แย้งพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ มาตรา ๙๘/๑ มิได้จำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในการต่อสู้คดี ทั้งไม่เป็นบทบัญญัติข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด ไม่ได้เป็นการผลักภาระในการพิสูจน์

ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายในมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายนุรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

โดยที่มาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึงแม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ออกมาใช้บังคับและมีผลให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ยังมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด" มาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะต้องใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวอยู่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมาตรา ๙๘/๑ ต่อไปได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" และวรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง" มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และวรรคห้า บัญญัติว่า "บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม"

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยานและการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ โดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาล เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่ง

สำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไปและอ่านกับอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน และวรรคสอง กำหนดให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลในวันยื่นฟ้อง เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และข้อ ๑๕ กำหนดให้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็นได้ว่า จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติแห่งมาตรา ๙๘/๑ เพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว ศาลยังคงมีอำนาจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ และมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งและนำสืบหักล้างพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดตัดสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย แต่อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยได้พัฒนามาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จากเดิมที่ใช้วิธีพิจารณาการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กัดกร่อนสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมายาวนาน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาก็ยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม อีกทั้งการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่เป็นเรื่องของการได้รับ “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง

และวรรคสอง แม้จะมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีอาญาสำหรับประชาชนทั่วไปอยู่บ้าง แต่ก็มีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวก็ได้คุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และไม่เกี่ยวข้องกับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพโดยรับรองไว้ว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐให้มีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกันกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่กฎหมายกำหนดในส่วนเฉพาะการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๙ ประกอบมาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๓๑ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ที่เน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไป และมีการปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางอาญา โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” วรรคสองบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดนิยาม “การไต่สวน” ไว้ว่า การดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา และการสืบพยาน และระเบียบนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นตั้งแต่การรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยานและการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐาน รวมถึงการอุทธรณ์และฎีกา นอกจากการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบนี้แล้ว ข้อ ๕ วรรคสองกำหนดไว้ว่า วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ส่วนมาตรา ๙๘/๑ วรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับ

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา" และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยความในมาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ อันเป็นบทเฉพาะกาลได้บัญญัติไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด" กรณีจึงต้องวินิจฉัยต่อไป

เห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่พิจารณาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว เนื่องจากกระบวนการในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้เป็นเพียงกระบวนการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นก่อนยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ วรรคสองได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกากำหนด ซึ่งตามระเบียบนี้ได้กำหนดกระบวนพิจารณาของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา และการสืบพยาน โดยศาลมีดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานและการชั่งน้ำหนักของพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาดังกล่าว ส่วนคู่ความต่างก็มีภาระและหน้าที่ในการพิสูจน์พยานหลักฐานต่อศาล และจำเลยมีสิทธิในการต่อสู้คดีโดยเฉพาะในการนำสืบหักล้างพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะการพิจารณาคดีกระทำโดยองค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และคู่ความมีสิทธิในการต่อสู้คดีในศาลได้เต็มที่ โดยต่างฝ่ายก็มีภาระการพิสูจน์ มิได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่จำเลย ไม่เป็นการพิจารณาคดีที่กระทำลับหลังจำเลย และไม่ได้เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลทั่วไปตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย โดยเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการที่แตกต่างกัน แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเสมอกันในกฎหมาย โดยใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ไม่ได้ยกเว้นใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง อันทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกันหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

ในคำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ในคดีหมายเลขดำที่ อท. ๗๒/๒๕๖๐ หมายเลขแดงที่ ๑๖๑๘๑/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” แล้ว ย่อมเป็นกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ซึ่งศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบย่อมจะไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่จำต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

คงเหลือประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเห็นในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓๑ ยังบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการร่ำรวยผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ตลอดจนโทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิด

ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางประการโดยเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งต่อมาได้มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยานและการตรวจ

พยานหลักฐาน การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นอันเป็นกระบวนการก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล ซึ่งมิได้เทียบเท่ากับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวเพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว ศาลยังคงมีอำนาจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๖ และมาตรา ๒๒๗/๑ และมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่

อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๒ ทวิ ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยได้พัฒนาการมาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จากเดิมที่มีการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่โดยทั่วไป แต่พบว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นตามลำดับ เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กัดกร่อนสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและนานาประเทศมายาวนานเพื่อใช้บังคับในฐานะกฎหมายเฉพาะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาก็ยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม อีกทั้งการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่เป็นเรื่องของการได้รับ “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทาง

กลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แม้จะมีความแตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาบ้าง แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม แต่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวก็ได้คุ้มครองสิทธิของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลธรรมดาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" และวรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง" มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และวรรคห้า บัญญัติว่า "บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม"

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๒ มาตรา ๓๒๙ และมาตรา ๓๓๑ เพื่อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเห็นในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยกำหนดองค์ประกอบในเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยในส่วนของมาตรา ๙๘/๑ อันอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งต่อมาได้มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้วิธีพิจารณาใช้ระบบไต่สวน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยาน

และการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ เช่น ข้อ ๕ กำหนดให้การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาล เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไปและอ่านกับอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน และวรรคสอง กำหนดให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลในวันยื่นฟ้อง เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิง ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และวรรคสอง กำหนดให้ในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใดตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่า อำนาจของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกลไกพิเศษที่มีขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว แต่เป็นกลไกที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เชื่อมโยงกับกลไกอื่นของรัฐ ได้แก่ อัยการสูงสุดและศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การไต่สวนข้อเท็จจริงจึงเป็นการเริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อที่จะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหานั้นมีมูลความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ เพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในการพิจารณาเท่านั้น มิได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลยังคงมีดุลพินิจในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ โดยศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ส่วนโจทก์ยังคงมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐานรวมทั้งโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงมิได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งมิได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด และมิได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาและสืบพยานในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๒ ทวิ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยได้พัฒนาการมาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่โดยทั่วไปไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นตามลำดับ เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวในฐานะองค์กรอิสระ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ป้องปรามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหายังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม แม้จะมีกระบวนพิจารณาที่แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาบ้าง แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคที่มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน และมิใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่พิจารณาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงประการเดียว หากแต่เป็นเพียงกระบวนพิจารณาของศาลที่กำหนดให้ศาลต้องยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาเท่านั้น ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่มาตรา ๙๘/๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ว่าในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการ

อื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใดตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปนั่นเองไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งยังไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย จำเลยยังมีสิทธิในการต่อสู้คดี โดยสามารถเสนอพยานหลักฐานและโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ในชั้นศาลตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่มาตรา ๙๘/๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๒ ทวิ ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่าการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ของประเทศไทยได้พัฒนาการมาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จากเดิมที่มีการดำเนินคดีอาญาตามหลักแห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่โดยทั่วไป แต่พบว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว โดยมีความมุ่งหมายในการกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กัดกร่อนสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและนานาประเทศมายาวนานเพื่อใช้บังคับในฐานะกฎหมายเฉพาะ

โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ส่วนการพิจารณาคดีในชั้นศาลจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหายังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมจำนวนมากที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กระบวนพิจารณาคดีเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้จะมีความแตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาบ้าง แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม แต่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวก็ได้คุ้มครองสิทธิของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลธรรมดาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด กฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

หลักการดำเนินการพิจารณาคดีของศาลประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญจำนวน ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมการสืบพยาน (Main Trial : Preparation of the Hearing) ขั้นตอนการเปิดกระบวนการพิจารณาคดี (Main Trial : Opening) และขั้นตอนการสืบพยาน (Main Trial : Taking Evidence) กล่าวคือ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมการสืบพยาน หมายถึง การตรวจสอบว่ามีพยานชิ้นใดบ้างที่ควรนำมาเข้าสู่การพิจารณาคดี โดยพยานต่าง ๆ อาจได้มาจากพนักงานอัยการ จำเลยและผู้พิพากษา ทั้งนี้ ผู้พิพากษาอาจต้องการพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือตัดพยานหลักฐานที่คิดว่าไม่จำเป็นก็ได้ แต่หากจะเพิ่มหรือตัดพยานหลักฐานต้องแจ้งให้คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบและยินยอม ดังนั้น ระยะเวลาการสืบพยานจึงขึ้นอยู่กับกรอบตารางเวลาการนัดสืบพยานอย่างเหมาะสมและดุลพินิจของผู้พิพากษา ส่วนขั้นตอนการเปิดกระบวนการพิจารณาคดี หมายถึง การตรวจสอบพยานหลักฐานอีกครั้งหนึ่งที่จะนำเข้ามาในชั้นการพิจารณาคดีของศาล และขั้นตอนการสืบพยาน หมายถึง การใช้ดุลพินิจของศาลในการที่จะเลือกสืบพยานใดก่อน ทั้งนี้คู่ความสามารถแนะนำลำดับที่จะให้ศาลสืบพยานได้แต่ไม่ได้ผูกมัดศาลที่จะต้องทำตาม การสืบพยานจำเป็นต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ ยกเว้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายในคดีอุกฉกรรจ์ เป็นต้น

บทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๖ เพื่อใช้บังคับกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกระบวนพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และถือว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ให้ศาลค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม สามารถรับฟังพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่ความ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้แก่คู่ความในการโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันกับวิธีพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นอันเป็นกระบวนการก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล ซึ่งมิได้เทียบเท่ากับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวเพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงาน

และสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนพิจารณาเท่านั้น จึงไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว ศาลยังคงมีอำนาจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๖ และมาตรา ๒๒๗/๑ และมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีความแตกต่างไปจากบุคคลธรรมดา แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม แต่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวได้คุ้มครองสิทธิของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลธรรมดาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์

แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และไม่เกี่ยวข้องกับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

มาตรา ๒๗๗ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ใต่สวนอิสระแล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๑ มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน

หรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๘/๑ กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๕. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๗๒ การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อโจทก์หรือทนายโจทก์และจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลแล้ว และศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การ ก็ให้ศาลจดรายงานไว้และดำเนินการพิจารณาต่อไป

ในการสืบพยาน เมื่อได้พิเคราะห์ถึงเพศ อายุ ฐานะ สุขภาพอนามัย ภาวะแห่งจิตของพยานหรือความเกรงกลัวที่พยานมีต่อจำเลยแล้ว จะดำเนินการโดยไม่ให้พยานเผชิญหน้าโดยตรงกับจำเลยก็ได้ ซึ่งอาจกระทำโดยการใช้โทรทัศน์วงจรปิด สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา และจะให้สอบถามผ่านนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือบุคคลอื่นที่พยานไว้วางใจด้วยก็ได้

ในการสืบพยาน ให้มีการบันทึกคำเบิกความพยานโดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุ ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกเป็นภาพและเสียงซึ่งสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องของการบันทึกได้ และให้

ศาลอุทธรณ์ศาลฎีกาใช้การบันทึกดังกล่าวประกอบการพิจารณาคดีด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาตามวรรคสามและวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๗๒ ทวิ ภายหลังที่ศาลได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ วรรค ๒ แล้ว เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควร เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อจำเลยมีทนายและจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและการสืบพยาน

(๒) ในคดีที่มีจำเลยหลายคน ถ้าศาลพอใจตามคำแถลงของโจทก์ว่า การพิจารณาและการสืบพยานตามที่โจทก์ขอให้กระทำไม่เกี่ยวแก่จำเลยคนใด ศาลจะพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยคนนั้นก็ได้

(๓) ในคดีที่มีจำเลยหลายคน ถ้าศาลเห็นสมควรจะพิจารณาและสืบพยานจำเลยคนหนึ่ง ๆ ลับหลังจำเลยคนอื่นก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ในคดีที่ศาลพิจารณาและสืบพยานตาม (๒) หรือ (๓) ลับหลังจำเลยคนใด ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ห้ามมิให้ศาลรับฟังการพิจารณา และการสืบพยาน ที่กระทำลับหลังนั้นเป็นผลเสียหายแก่จำเลยคนนั้น

มาตรา ๒๒๖ พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มิได้เกิดขึ้นจากการจูงใจ มีคำมั่นสัญญาขู่เข็ญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบประการอื่น และให้สืบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการสืบพยาน

มาตรา ๒๒๗/๑ ในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานบอกเล่า พยานซัดทอด พยานที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้าน หรือพยานหลักฐานที่มีข้อบกพร่องประการอื่นอันอาจกระทบถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น ศาลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานนั้น

โดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลย เว้นแต่จะมีเหตุผลอันหนักแน่น มีพฤติการณ์พิเศษแห่งคดี หรือมีพยานหลักฐานประกอบอื่นมาสนับสนุน

พยานหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่ง หมายถึง พยานหลักฐานอื่นที่รับฟังได้ และมีแหล่งที่มาเป็นอิสระต่างหากจากพยานหลักฐานที่ต้องการพยานหลักฐานประกอบนั้น ทั้งจะต้องมีคุณค่าเชิงพิสูจน์ที่สามารถสนับสนุนให้พยานหลักฐานอื่นที่ไปประกอบมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นด้วย

๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙

(๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๗) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๘) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

มาตรา ๑๕๒ ในการดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัย และการดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ บรรดาที่ดำเนินการไปโดยชอบอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งบรรดาระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้นับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติให้ยื่นคำร้อง คำฟ้องต่อศาล หรือมอบอำนาจให้พนักงานไต่สวนหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไว้แล้วในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

มาตรา ๑๕๔ บรรดาระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ยังมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ออกมายกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง

การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้การดำเนินการดังกล่าวมีผลต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๗. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๖ วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบใดมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติดหรือข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕ ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีข้อความที่เป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปได้

ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน

กรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๖ ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลสั่งดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี

(๒) ในคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้

(๓) ในคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องตาม (๑) หรือ (๒) แล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา

มาตรา ๑๗ การไต่สวนมูลฟ้อง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับกรณีตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการไต่สวนมูลฟ้องกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

ไม่ว่าจะเป็นคดีที่พนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์หรือคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ก่อนเริ่มไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าจำเลยมาศาล ให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล

ในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องคดีที่พนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้

คำสั่งของศาลที่ว่าคดีมีมูลให้แสดงเหตุผลอย่างชัดเจนประกอบด้วย

มาตรา ๑๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในวันยื่นฟ้องหรือวันนัดพิจารณาครั้งแรก แล้วแต่กรณี เมื่อจำเลยมาศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป และอ่านกับอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และถ้าจำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ ก็ให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

มาตรา ๒๑ ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องมาจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้นเอง หลังจากนั้นให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิง ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่มิได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือมีการโต้แย้งแต่ไม่มีเหตุแห่งการโต้แย้งโดยชัดแจ้ง ศาลจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเอง ให้ศาลดำเนินการสืบพยานหลักฐานนั้น โดยกำหนดวันนัดสืบพยานและแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา ๒๒ ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร

๘. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อ ๕ ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

กรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง

ข้อ ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ ในวันยื่นฟ้อง ให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาล เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไปและอ่านกับอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

ให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลในวันยื่นฟ้อง เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน

ข้อ ๑๔ ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องมาจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้นเอง หลังจากนั้นให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิง ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่มิได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด ศาลจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเอง ให้ศาลดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป โดยกำหนดวันนัดไต่สวน และแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ข้อ ๑๕ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗) ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว มีหลักการทำนองเดียวกันกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้มาก่อน คำร้องนี้จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามต่อไปได้ ดังนั้น จึงมีผลทำให้คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกยื่นฟ้องคดีในศาล

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมายเดิม ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็จะมีผลกระทบต่อคดีที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๕๒ ได้ยกเว้นไว้ ซึ่งคดีตามคำร้องนี้ได้ถูกยื่นฟ้องและศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษามาก่อนจะมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผลของมาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ ทำให้มาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาคำร้องนี้ต่อไปได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ในหลักการที่ว่า ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมาตรา ๙๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง

ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา" และแม้ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับแทน แต่โดยผลของบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ ทำให้มาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงมีผลใช้บังคับกับกรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๗๕ ของของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ให้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาล ศาลเป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งมีหลักการสำคัญคือเป็นระบบการพิจารณาคดีในการค้นหาความจริงของศาล ศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ศาลมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดี แต่ระบบไต่สวนยังคงเป็นระบบการพิจารณาของศาลที่ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของจำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวเพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการใด ศาลยังต้องวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๑

ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ข้อ ๑๔ ซึ่งบัญญัติให้จำเลยมีสิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานในสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ หากเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ต้องดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป กรณีที่มิได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด ศาลจึงรับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๒ ทวิ ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่าการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานทุจริตต่อหน้าที่ จากเดิมที่มีการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่โดยทั่วไป แต่ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นตามลำดับ เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศมายาวนานเพื่อใช้บังคับในฐานะกฎหมายเฉพาะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาก็ยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม อีกทั้งการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่เป็นเรื่องของการได้รับ “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ

รัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมจำนวนมากจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แม้จะมีความแตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาบ้าง แต่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวก็ได้คุ้มครองสิทธิของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลธรรมดาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง และวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดีของจำเลยทั้งสามไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณามีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยทั้งสาม (ผู้ร้อง) โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๗) เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ดังนั้น กรณีตามคำร้องนี้จึงเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยให้มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วปรากฏว่า

มาตรา ๑๙๒ บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล โดยวรรคสี่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด สำหรับคำร้องนี้ยื่นฟ้องต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ จึงเป็นการฟ้องคดีก่อนวันที่บังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลเป็นการบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวน รายงานการไต่สวนและการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีผลบังคับต่อเนื่องจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งเป็นการบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และเป็นการบังคับใช้อย่างจำกัดเฉพาะคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลแล้วเท่านั้นเพื่อให้การพิจารณาคดีต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้ เป็นหลักการบังคับใช้กฎหมายบางมาตราโดยเฉพาะกับเรื่องที่ค้างพิจารณาในศาลก่อนที่จะบังคับใช้ตามกลไกของกฎหมายฉบับใหม่ ส่วนคดีที่ยังมิได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลก็ต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติไว้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และด้วยมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพกระทำการใด ๆ ตราบเท่าที่สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ถูกกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้หรือเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติรับรองมาตรา ๒๕ และเป็นการบัญญัติรับรองเงื่อนไขการตรากฎหมายที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ว่าต้องมีความชัดเจน โดยบัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ และกฎหมายที่ตราขึ้นดังกล่าวต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยวรรคหนึ่งและวรรคห้า รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในกระบวนยุติธรรมโดยวรรคสองบัญญัติให้ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา และให้มีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ

และสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร วรรคสอง บัญญัติให้การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ ก่อนการฟ้องคดีนี้ต่อศาลอาญา การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ แต่มีการนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดวิธีพิจารณาคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการขึ้นใหม่เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของผู้ไต่สวนอิสระเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ได้กำหนดตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๑๙ ต่อมามีการตราระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและกระบวนพิจารณาในชั้นศาลให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญาตามระเบียบนี้โดยใช้ระบบไต่สวนซึ่งเป็นการกำหนดการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวที่นำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ จึงเป็นการกำหนดวิธีพิจารณาสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ

เป็นการชอบแล้วและผู้ร้องเป็นบุคคลที่อยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องอยู่ในบังคับของระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงฟังไม่ขึ้น

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า โจทก์อ้างพยานบุคคลไม่ครบทุกปากและจำเลยได้โต้แย้งคำเบิกความของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกปาก แต่ศาลอนุญาตให้เบิกความได้เพียง ๒๕ ปากเท่านั้น ทำให้จำเลยไม่มีโอกาสโต้แย้งและถามค้านหรือซักถามพยานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ถือว่าพยานที่ไม่ได้เข้าเบิกความเป็นการสืบพยานลับหลังจำเลย เห็นว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการไต่สวนเกี่ยวกับข้อกล่าวหาที่มีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ส่วนในชั้นพิจารณาของศาลระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๔ ได้ให้สิทธิแก่คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องสืบพยานหลักฐานนั้นและมีสิทธิโต้แย้งให้ศาลไต่สวนพยานนั้นต่อไปได้ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่ความ และเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีโดยทั่วไปอีกทั้งเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย หากศาลเห็นว่ายังมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดศาลก็ชอบที่จะไต่สวนพยานหลักฐานนั้นได้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ข้อ ๕ ยังได้กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและเป็นไปด้วยความรวดเร็ว วิธีพิจารณาใดมิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญามาใช้บังคับเท่าที่จะใช้บังคับได้อีกด้วย ส่วนที่โต้แย้งว่า การกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดียึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก เป็นการทำลายระบบการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการทำหน้าที่ของศาลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาล เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นว่า รายงานและสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพิสูจน์ถึงมูลความผิดที่มาจากกระบวนการที่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การไต่สวนให้สอดคล้องกับการไต่สวนและวินิจฉัยเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ มีมาตรการและกลไกที่จะขจัดพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ การที่ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษายึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานั้นมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองความชอบด้วยกฎหมายของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในการพิจารณา ศาลยังคงมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรหากเห็นว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เพียงพอ การที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ข้อ ๑๕ ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรนั้น ระเบียบข้อดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ซึ่งหลักในการพิจารณาดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับศาลที่พิจารณาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่ยุติแต่อย่างใด ในการใช้ระบบไต่สวนศาลมีบทบาทในการดำเนินคดีเพื่อค้นหาความจริงหากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอศาลมีอำนาจในการซักถามพยานหรือรวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าการให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณานั้นเท่ากับให้ถือว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดมาแต่ต้นไม่เป็นธรรมกับจำเลยทำให้จำเลยต้องมีหน้าที่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ เห็นว่า ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาล จำเลยได้ผ่านกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจะทราบว่าตนถูกกล่าวหาอย่างไรและได้ให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องเสมอ จึงมิได้เป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยและมิได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่จำเลยแต่อย่างใด นอกจากนี้ หลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ และกระบวนพิจารณาตามที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดไว้ยังมีความสัมพันธ์กับหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิของจำเลย โจทก์ยังคงมีภาระพิสูจน์ถึงการกระทำและเจตนาในการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่ว ๆ ไป มิได้เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีและมิได้เป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานความผิดของจำเลย จึงมิได้เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

และในการพิจารณาคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวหาได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือเสียสิทธิในการต่อสู้คดีที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปแต่อย่างใดไม่ แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปอย่างเสมอภาคกันและได้รับสิทธิในกระบวนพิจารณาตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักนิติธรรม มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ศาลแขวงปทุมวันส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรังสิมันต์ โรม) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๖) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายรังสิมันต์ โรม เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงปทุมวัน ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๑๗๗/๒๕๖๑ ฐานความผิดฝ่าฝืนประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลแขวงปทุมวันส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ประกาศฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เป็นคณะบุคคลที่ได้อำนาจการปกครองประเทศโดยการใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินหรือทำรัฐประหาร ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้คณะบุคคลดังกล่าวใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้

๒. ประกาศฉบับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รับรองไว้ เนื่องจากมีเนื้อหาขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งการจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ กฎหมายนั้นต้องไม่สร้างภาระต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

๓. ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเกินความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน มีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือเป็นโทษที่รุนแรงเมื่อเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อีกทั้งมาตรการดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลในการสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เป็นเพียงการมอบเอกสิทธิ์ทางกฎหมายให้กับเจ้าพนักงานในการยุติธรรม

ใช้ประโยชน์จากการพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าดังกล่าวเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรม หรือข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเท่านั้น ซึ่งเจ้าพนักงานสามารถแสวงหาข้อมูลการกระทำความผิดและข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ต้องหาจากฐานข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้อยู่แล้ว

๔. การที่พนักงานสอบสวนจะบังคับให้บุคคลต้องพิมพ์ลายนิ้วมือของตนให้กับพนักงานสอบสวนเพียงเพราะถูกกล่าวหาในคดีอาญาซึ่งพนักงานอัยการยังไม่ได้มีคำสั่งฟ้องคดี และศาลยังไม่ได้พิพากษาลงโทษ ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา และย่อมถือได้ว่าเป็นการบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง เพราะว่าการมอบหลักฐานส่วนตนไม่ว่าจะเป็นคำให้การ พยานวัตถุ หรือพยานเอกสาร อันรวมทั้งลายพิมพ์นิ้วมือของตนให้แก่พนักงานสอบสวนนั้นย่อมถือเป็นการให้การของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมให้การหรือมอบพยานหลักฐานดังกล่าวให้กับพนักงานสอบสวนย่อมถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ถูกกล่าวหา การออกกฎหมายบังคับให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องมอบลายพิมพ์นิ้วมือของตนให้กับพนักงานสอบสวนตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นการบังคับให้บุคคลต้องให้การอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสี่

ศาลแขวงปทุมวันเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลแขวงปทุมวันส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแขวงปทุมวันจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานโดยรับรองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยรับรองว่าในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

สำหรับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศดังต่อไปนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าอันเป็นสิ่งที่แสดงตัวบุคคลตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งเจ้าพนักงานดังกล่าวจะนำลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าที่ได้ไปใช้ในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น

การพิจารณาถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้นั้น จะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน ในขณะที่ตรากฎหมายและในขณะที่ใช้บังคับกฎหมายประกอบกัน ซึ่งเห็นได้ว่าในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายนี้ เป็นช่วงที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจทั้งในส่วนของอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกันเพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในช่วงระหว่างเวลาที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น มีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสอง อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ที่กำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา กรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาเพราะต้องการให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหาร ดังปรากฏในคำปรารภของประกาศดังกล่าว อย่างไรก็ดี ในยามที่บ้านเมืองปกติสุข การใช้ชีวิตของปัจเจกบุคคลย่อมแตกต่างไปจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และในคดีอาญาจะบังคับบุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสี่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย อีกทั้งการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำอันเป็นการร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมืองถึงขนาดต้องบัญญัติให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่มีระวางโทษจำคุกถึงหกเดือน ตามหลักภยันตราย (the principle of harm) ซึ่งใช้เป็นกรอบในการกำหนดความผิดที่มีโทษทางอาญา นอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่ามีมาตรการทางกฎหมายอื่น

ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นความผิดลหุโทษที่เหมาะสมกับการกระทำฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าว ประกอบกับการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดในคดีอาญา แต่การพิมพ์ลายนิ้วมือเป็นสิทธิพื้นฐานเฉพาะตัวของบุคคลไม่ต่างไปจากการลงลายมือชื่อ ซึ่งแม้จะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำผิดย่อมถือว่ายังเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิดังกล่าวจึงย่อมได้รับความคุ้มครองแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แต่ย่อมไม่อาจถือเป็นความผิดทางอาญาในฐานที่ไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าได้ รัฐชอบที่จะหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อบังคับการให้ผู้ต้องหาที่ไม่ยอมปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องเกิดภาระหรือความรับผิดได้เพียงเท่าที่จำเป็น และพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น หลักการนี้กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑/๑ ที่บัญญัติว่า หากจำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรม หรือส่วนประกอบของร่างกายจากผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติทางแก้ไว้โดยการให้สันนิษฐานเบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามผลการตรวจพิสูจน์ที่หากได้ตรวจพิสูจน์แล้วจะเป็นผลเสียต่อผู้ต้องหานั้น ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเหมาะสมอยู่แล้ว ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างไม่สมเหตุสมผล ไม่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น ตลอดจนมีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่ทดแทนได้อยู่แล้ว จึงขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง แม้ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการบังคับให้บุคคลต้องตกอยู่ในอำนาจรัฐโดยปราศจากความจำเป็นและเหตุผลอันสมควรเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลให้ต้องยอมกระทำตามจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ทั้งยังเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระให้แก่ประชาชนผู้สุจริตที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่จำเป็น ถึงแม้ท้ายที่สุดจะไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วก็ตาม และแม้การที่จะบังคับให้ประชาชนผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวนจะเป็นสิ่งที่ไม่ยากต่อการปฏิบัติก็ตาม แต่อาจเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องตกอยู่ใต้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในปัจจุบันแต่อย่างใด ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เกินกว่าความจำเป็น กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักนิติธรรม อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะความในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รวมทั้งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังวินิจฉัยแล้ว บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสี่ อีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา บัญญัติว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศดังต่อไปนี้

ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา ๒๙ วรรคสี่ ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เหตุผลที่ต้องบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย มาตรการที่กำหนดให้เป็นความผิดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าว ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เมื่อเทียบกับความผาสุกและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงเห็นได้ชัดว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงของรัฐเพื่อประโยชน์แก่มหาชนเป็นส่วนรวม กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ รวมทั้งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่กำหนดโทษทางอาญานั้น กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เห็นว่า โทษจำคุกสูงสุดหกเดือน แต่ก็ไม่มีโทษขั้นต่ำ ศาลจะจำคุกน้อยเพียงใดก็ได้หรืออาจจะไม่ลงโทษจำคุกคงจะปรับสถานเดียวก็ได้ โทษปรับจำนวนเงินก็เพียงไม่เกินหนึ่งพันบาททั้งโทษจำคุกและโทษปรับไม่ได้กำหนดโทษขั้นต่ำไว้ ศาลจะลงโทษน้อยเพียงใดก็ได้

จึงเห็นว่าความผิดในฐานนี้ก็เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่

(นายนุรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีสถานะเป็นกฎหมายนั้น จะมีศักดิ์เป็นกฎหมายในลำดับชั้นใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในประกาศดังกล่าว หากบทบัญญัติมีเนื้อหาเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ ประกาศดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีเนื้อหาบัญญัติถึงการกระทำผิดอาญา จึงมีสถานะเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ

สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับให้การรับรองตลอดมา ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ด้วย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไว้นั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยการตรากฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ทั้งจะจำกัดได้ในกรณีจำเป็นที่ไม่มี

ทางอื่นใดที่จะแก้ไขได้เท่านั้น ดังเช่น การบังคับให้ผู้ต้องหาต้องลงลายมือชื่อในสำนวนการสอบสวน หรือแม้แต่ในสำนวนคดีของศาลเอง พนักงานสอบสวนหรือศาลไม่มีอำนาจบังคับให้บุคคลใดลงลายมือชื่อของตนเองในเอกสารใด ๆ ได้ บุคคลใดแม้ไม่ยอมลงลายมือชื่อตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนหรือของศาล ย่อมไม่เป็นความผิดทางอาญา ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติทางแก้ไว้ให้พนักงานสอบสวนหรือศาลโดยให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้แทนและให้มีผลเท่ากับเป็นการลงลายมือชื่อไว้แล้ว

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดในคดีอาญา แต่การพิมพ์ลายนิ้วมือเป็นสิทธิพื้นฐานเฉพาะตัวของบุคคลไม่ต่างไปจากการลงลายมือชื่อ ซึ่งแม้จะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำผิด ย่อมถือว่ายังเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิดังกล่าวจึงย่อมได้รับความคุ้มครอง แม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แต่ย่อมไม่อาจถือเป็นความผิดทางอาญาในฐานที่ไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าได้ กฎหมายชอบที่จะหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อบังคับการให้ผู้ต้องหาที่ไม่ยอมปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องเกิดภาระหรือความรับผิดได้เพียงเท่าที่จำเป็น และพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น หลักการนี้กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑/๑ ที่บัญญัติว่า หากจำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายได้บัญญัติทางแก้ไว้เพียงการให้สันนิษฐานเบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามผลการตรวจพิสูจน์ที่หากได้ตรวจพิสูจน์แล้วจะเป็นผลเสียต่อผู้ต้องหาเท่านั้น

การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติในวรรคสองให้**ผู้ซึ่งถูกกล่าวหา**ว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติที่เอาผิดเอาโทษทางอาญาแก่บุคคลเพราะเหตุที่เขา

ใช้สิทธิและเสรีภาพในร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง โดยให้ใช้บังคับแก่บุคคลที่เพียงแต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญาเท่านั้น ถึงแม้จะยังไม่ถูกจับและยังมิใช่ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเบื้องต้นประการใดที่จะให้ขอหมายจับ หรือแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาได้ การเป็นผู้ถูกกล่าวหาในทางอาญานั้นมิได้มีความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน เพียงแค่มีคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำผิดทางอาญา บุคคลนั้นก็ตกเป็น "ผู้ถูกกล่าวหา" แล้ว ไม่ว่าการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นจะมีมูลหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาฐานใดมีโทษหนักเบาเท่าใด ผู้ที่ถูกกล่าวหาก็ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายและต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ปรากฏความจำเป็นประการใดที่จะต้องให้เขาต้องรับโทษทัณฑ์ทางอาญาเช่นนั้นเลย ดังนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะบัญญัติให้ลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่เพียงแต่ถูกกล่าวหาเท่านั้น และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะความในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญตามที่ขอให้วินิจฉัยมาตรา ๓ ความในวรรคหนึ่งเป็นบททั่วไปว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม สำหรับมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพโดยรับรองไว้ว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยรับรองไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยรับรองไว้ว่าในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

สำหรับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ได้ประกาศความในวรรคหนึ่งและวรรคสองว่า “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศดังต่อไปนี้ ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ประกาศฉบับนี้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเพราะออกใช้บังคับในช่วงเวลาที่กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีการยกเลิกการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลใช้อำนาจทั้งในส่วนของอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน เพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในช่วงระหว่างเวลาที่มีการยึดอำนาจนั้น คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฯ ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศมีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ก่อความวุ่นวายเพื่อให้เกิดความมั่นคงของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะในกรณีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฯ อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา โดยความในวรรคหนึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย และความในวรรคสองได้กำหนดความผิดและโทษทางอาญา หากผู้มีหน้าที่ต้องกระทำตามคำสั่งฝ่าฝืน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้บังคับกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงของการรัฐประหารซึ่งไม่ได้มีการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เท่าใดนัก เนื่องจากต้องคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของประเทศมาก่อนดังปรากฏในเจตนาของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฯ ซึ่งแสดงไว้ในประกาศดังข้างต้นแล้ว อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ปัจจุบันที่บ้านเมืองเป็นปกติสุขมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการบริหารปกครองประเทศซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๖ ไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฯ นี้กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน หากฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวถือว่ามีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งหากพิจารณาการกระทำความผิดในลักษณะที่ใกล้เคียงกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติในภาค ๓ ลหุโทษ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จึงเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบการกระทำความผิดทั้งสองลักษณะซึ่งมีความใกล้เคียงกัน แต่กฎหมายกำหนดให้มีฐานความผิดที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดระวางโทษทางอาญาที่แตกต่างกัน อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้บังคับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฯ ฉบับนี้ที่มีขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งในขณะปัจจุบันก็มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลอาชญากรรมในระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้ข้อมูลจากเลขประจำตัวประชาชนหรือรหัสอื่นสำหรับคนต่างด้าว เป็นต้น ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ

ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะความในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุโดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รวมทั้งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะความในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ด้วยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในคดีอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า อันเป็นสิ่งที่แสดงตัวบุคคล ทั้งนี้ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันได้แก่ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งเจ้าพนักงานดังกล่าวจะได้นำเอาลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้ ไปใช้ในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาสาระของประกาศฉบับดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีขึ้นก็เพื่อให้บ้านเมืองในขณะนั้นมีความสงบเรียบร้อย

เป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ดังนั้น ในช่วงระหว่างเวลาที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำหน้าที่ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา จึงได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาหรือผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาให้ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษจำคุกถึง ๖ เดือน เพราะต้องการให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย อันเป็นการจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหาร

ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผ่านการลงประชามติและพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีที่มาจากการลงประชามติของปวงชนฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งไม่อาจล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐได้หากปราศจากอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖

การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งที่การกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำอันเป็นการร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง ถึงขนาดต้องบัญญัติให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ที่มีระวางโทษจำคุกถึง ๖ เดือน ตามหลักภยันตราย (the principle of harm) ซึ่งใช้เป็นกรอบในการกำหนดความผิดที่มีโทษอาญา นอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่ามีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน

คำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นความผิดลหุโทษที่มีการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมกับการกระทำฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าวอยู่แล้ว

ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างไม่สมเหตุสมผล ไม่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น ตลอดจนมีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่ทดแทนได้อยู่แล้ว ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ที่ว่า รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับความจำเป็นและวิธีการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ประกาศดังกล่าวไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เกินกว่าความจำเป็น กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสองและมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่ อีกต่อไป

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ ได้บัญญัติหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐว่าต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" และวรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง" มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย" และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้"

สำหรับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีเจตนารมณ์ปรากฏตามความในวรรคหนึ่งว่า "... เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย ..." โดยวรรคสองกำหนดให้ "ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" ประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วงที่เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจนกว่าสถานการณ์ของประเทศจะเข้าสู่ภาวะปกติและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเนื่องจากมิได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสอง อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ที่กำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

กรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับแล้ว เห็นว่า ประกาศดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าพนักงานดังกล่าวจะนำลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้ไปใช้ในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ซึ่งนับว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ค้นหาตัวผู้กระทำความผิด เพื่อให้ทราบประวัติการกระทำความผิด การค้นหาผู้หลบหนีคดี การพิจารณาความผิด การกำหนดบทลงโทษ ตลอดจนกำหนดวิธีการในการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น เป็นต้น อันถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความยุติธรรมและการสร้างความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นได้ในบ้านเมืองในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพของการใช้อำนาจรัฐเพื่อนำบ้านเมืองกลับสู่ภาวะปกติ จึงได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในกรณีตามประกาศดังกล่าวได้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาโดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกที่ค่อนข้างสูง อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ค่อนข้างรุนแรงเพื่อให้เกิดการเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดหรือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อย่างไรก็ดี เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์ปกติ การบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจรัฐและการใช้ชีวิตของประชาชนย่อมแตกต่างไปจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และในคดีอาญาจะบังคับบุคคลใดให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสี่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสองด้วย ดังนั้น การพิจารณาถึง

กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้นั้น จะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่ตรากฎหมายและในขณะที่ใช้บังคับกฎหมายประกอบกันเพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

การที่ประกาศดังกล่าวกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญากรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นั้น เห็นว่า เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการ คือ ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพื่อนำไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ซึ่งแม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ก็ยังคงมีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ซึ่งบัญญัติเป็นความความผิดลหุโทษ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น อันน่าจะเพียงพอและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของการกระทำความผิดกับบทกำหนดโทษ เนื่องจากการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานมิใช่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำมีความชั่วหรือก่อให้เกิดภยันตรายร้ายแรงถึงขนาดที่ต้องถูกข่มขู่ให้เข็ดหลาบ ถูกตั้งข้อรังเกียจ หรือถูกตัดขาดจากสังคมโดยกำหนดโทษจำคุกอันมีระยะเวลานานพอที่จะให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี ดังนั้น การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสอง มีผลบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติ จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีเจตนารมณ์ตามคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย...”

การพิจารณาถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่ตรากฎหมายนั้นแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับประกอบด้วย ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายนี้ เป็นช่วงที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลใช้อำนาจทั้งในส่วนของอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน เพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ซึ่งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาเพราะต้องการให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหาร อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมืองดังปรากฏในคำปรารภของประกาศดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในยามที่บ้านเมืองปกติสุข การใช้ชีวิตของปัจเจกบุคคลย่อมแตกต่างไปจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญทุกประการ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และในคดีอาญาจะบังคับบุคคลใดให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ในมาตรา ๒๙ วรรคสี่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ด้วย

ดังนั้น การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ โดยตรง คงมีปัญหาเพียงว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะเข้าข้อยกเว้นให้กระทำได้ จะต้อง “ไม่ขัด

ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ การจำกัดสิทธิในร่างกายและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาในคดีอาญา โดยผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากจะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในร่างกายและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหา โดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้สุจริตที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ถึงแม้ท้ายที่สุดจะไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่นั่นเองและแม้การที่จะบังคับให้ประชาชนผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมนั้นจะเป็นสิ่งที่ไม่ยากต่อการปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ยังเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องตกอยู่ใต้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่อย่างใด ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เกินกว่าความจำเป็น กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และขัดต่อหลักนิติธรรม อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ได้กำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายในปัจจุบันไว้ โดยเฉพาะมาตรการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน โดยกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ตอนท้าย ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๕ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เพื่อพิจารณาคุณภาพของกฎหมาย และเพื่อให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ มีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน จำเป็นต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายนั้น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ ดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

การรับรองประกาศ คำสั่ง และการกระทำของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือของคณะปฏิวัติหรือของคณะปฏิรูปให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้มีการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๒๑ ต่อมาได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๙ และบางฉบับจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๙ ศักดิ์ (Hierarchy) หรือฐานะของประกาศคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายดังตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ว่า “ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยไว้ได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนต้องถือว่าเป็นกฎหมาย” คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๑/๒๕๑๘ ว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกับกรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นกฎหมาย” และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ว่า “ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ให้ใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ย้อนหลังได้เพราะถือว่าประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมาย”

การรวบรวมพยานหลักฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ความผิดด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า เป็นต้น การพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าดังกล่าว ได้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑/๒๔๘๕ ว่า “การให้ผู้ต้องหาพิมพ์ลายนิ้วมือนั้น หากพนักงานสอบสวนประสงค์ให้ลงลายมือชื่อแทน หากผู้ต้องหาไม่ยอม ให้บันทึกหรือรายงานเหตุการณ์ที่ผู้ต้องหาไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๑/๒๔๘๔ ว่า “ถ้าการพิมพ์ลายนิ้วมือที่พนักงานสอบสวนประสงค์ที่จะกระทำเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหาหรือเคยต้องโทษเมื่อผู้ต้องหาขัดขืน ผู้ต้องหามีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน” เป็นต้น

ส่วนกรณีต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การรวบรวมพยานหลักฐานได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๑ a โดยแยกเป็น ๒ ประเภท คือ การตรวจร่างกายโดยไม่ได้ล่วงล้ำเข้ามาในสิทธิของร่างกายและการตรวจร่างกายโดยได้ล่วงล้ำเข้ามาในสิทธิของร่างกาย โดยการตรวจร่างกายนั้น เจ้าพนักงานกระทำได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ต้องหาแต่ต้องขออนุญาตต่อศาลและผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจต้องเป็นผู้ชำนาญการเท่านั้น และกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๐๖ ว่าด้วยคนต่างด้าว ว่า กรณีคนต่างด้าวที่จะต้องถูกบันทึกข้อมูลโดยการพิมพ์ลายนิ้วมือ หากผู้นั้นขัดขืนหรือปฏิเสธจะมีความผิดจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ ดอลล่าร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสองอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ที่กำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญากรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกที่ค่อนข้างสูง อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ค่อนข้างรุนแรงเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการ คือ ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา เพื่อนำไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

แม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความยุติธรรมและการสร้างความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นได้ในบ้านเมืองก็ตาม แต่ก็ยังคงมีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ซึ่งเป็นการเพียงพอกับฐานความผิดเพราะว่าการพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า เป็นขั้นตอนตามปกติอย่างหนึ่งเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและบันทึกเอาไว้สำหรับกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำอีก แต่กรณีที่การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังกล่าวได้กำหนดโทษไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า เป็นการเปิดช่องให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกดำเนินคดีให้มีโทษเพิ่มขึ้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ จึงเป็นเครื่องมือของพนักงานสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาว่า กรณีการฝ่าฝืนไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เช่น คดีแจกเอกสารไม่รับร่างรัฐธรรมนูญที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ คดีแจกสติ๊กเกอร์โหวตโนที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙ และคดีแจกเอกสารโหวตโนที่อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นต้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ วรรคสอง ดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างไม่สมเหตุสมผล โดยการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ จึงไม่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ แม้ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วก็ตาม นอกจากเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายของบุคคลและจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้สุจริตที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นตลอดจนเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องตกอยู่ใต้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่โดยปราศจาก

เหตุผลอันสมควร การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่อย่างใด ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้เกินกว่าความจำเป็น กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักนิติธรรม อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อวินิจฉัยบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่ อีกต่อไป

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

บทกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา ๒๙ วรรคสี่ ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๒. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศดังต่อไปนี้

ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลแขวงปทุมวันส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่ โดยคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๑๒ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ ซึ่งยังคงใช้ได้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ว่าหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนด รวมทั้งประกาศของคณะปฏิวัติที่มีสถานะระดับกฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๙ บัญญัติให้ประกาศ หรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

หรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ นั้น ให้ใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป โดยการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสถานะของประกาศหรือคำสั่งซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดสถานะให้มีลำดับชั้นเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแขวงปทุมวันจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่

เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติรับรองว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัตินี้มีหลักการเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล โดยมุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกาย ส่วนมาตรา ๒๙ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในคดีอาญาจะบังคับบุคคลใดให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ นอกจากนี้ในมาตรา ๗๗ ยังบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

สำหรับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นกฎหมายที่ออกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในช่วงระหว่างเวลาที่คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ยึดอำนาจนั้น คณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศมีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเพราะต้องการให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายโดยสภาพการณ์จึงเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นในขณะนั้น แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และในคดีอาญาจะบังคับบุคคลใดให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสี่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ และยังบัญญัติให้รัฐยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องตามมาตรา ๗๗ อีกด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า โทษในทางอาญานั้นเป็นการบังคับโดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการลงโทษต่อผู้กระทำผิดอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแสดงว่าชุมชนไม่ต้องการให้การกระทำความผิดเช่นนั้นมีขึ้นและเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้หลาบจำไปด้วย โทษในทางอาญาต้องเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งโทษทางอาญานั้นกำหนดไว้มากน้อยต่างกันเป็นลำดับขึ้นอยู่กับ

ความผิดที่เกิดขึ้นนั้นว่าผู้กระทำผิดกระทำความผิดในฐานใด ร้ายแรงเพียงใด เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสองอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ จึงเห็นว่าเป็นการกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญากรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการ คือ ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา เพื่อนำไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรมซึ่งแม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความยุติธรรมและการสร้างความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นได้ในบ้านเมืองก็ตาม แต่ก็ยังคงมีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวได้ เช่น มาตรการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ย่อมจะเป็นการเพียงพอกับฐานความผิด หรือในปัจจุบันการตรวจผู้ต้องหาในทางนิติวิทยาศาสตร์ นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑/๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๓๑ ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หากการตรวจพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งจำเป็นต้องตรวจเก็บตัวอย่างเลือด เนื้อเยื่อ ผิวหนัง เส้นผมหรือขน น้ำลาย ปัสสาวะ อุจจาระ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรมหรือส่วนประกอบของร่างกายจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการตรวจดังกล่าวได้ แต่ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรโดยใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ทั้งจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อร่างกายหรืออนามัยของบุคคลนั้น และผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องให้ความยินยอม หากผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายไม่ยินยอมโดยไม่มีเหตุ

อันสมควรหรือผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายกระทำการป้องปัดขัดขวางมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ความยินยอมโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้สันนิษฐานไว้เบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามผลการตรวจพิสูจน์ที่หากได้ตรวจพิสูจน์แล้วจะเป็นผลเสียต่อผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายนั้นแล้วแต่กรณี ซึ่งมีสภาพบังคับเพียงสันนิษฐานไว้เบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามผลการตรวจพิสูจน์ที่หากได้ตรวจพิสูจน์แล้วจะเป็นผลเสียต่อผู้ต้องหาเท่านั้น มิได้มีโทษทางอาญา ประกอบกับการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำมีเจตนาชั่วร้ายหรือก่อให้เกิดภยันตรายร้ายแรงถึงขนาดที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสังคม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้การลงโทษทางอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้แค้นตอบแทนหรือเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรม หรือเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิดต่อสังคมหรือการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเป็นพลเมืองดีแต่อย่างใด การตรากฎหมายในรูปประกาศดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างไม่สมเหตุสมผลไม่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง แม้ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วก็ตาม นอกจากจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายของบุคคลและจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้สุจริตที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ถึงแม้ท้ายที่สุดจะไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นอยู่นั่นเอง และแม้การที่จะบังคับให้ประชาชนผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวนจะเป็นสิ่งที่ไม่ยากต่อการปฏิบัติก็ตาม แต่อาจเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องตกอยู่ใต้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่อย่างใด ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัด

สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เกินกว่าความจำเป็น กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และขัดต่อหลักนิติธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่ อีกต่อไป

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑**

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ มีประเด็นเบื้องต้นต้องวินิจฉัยว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่

พิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ เป็นการตรากฎหมายโดยใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะรัฐประหารเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนและมีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจึงเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๖ บัญญัติรับรองให้ประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้

บังคับต่อไปและรับรองให้การปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ ได้บัญญัติรับรองให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้เช่นกัน และด้วยยังมิได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่งนี้เป็นการบัญญัติถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ จึงมิใช่กรณีที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จะขัดหรือแย้งได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยและกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรานี้มีเจตนารมณ์ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะมีได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายที่มีเงื่อนไขการจำกัดสิทธิต้องมีความชัดเจนซึ่งหมายถึงว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ารัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ ต้องมีผลใช้บังคับทั่วไปรวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลที่มุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

ส่วนประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสองที่กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ มีเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายและเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ผู้ต้องหาในคดีอาญาต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรและเป็นประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในการพิมพ์ลายนิ้วมือเป็นการดำเนินการเบื้องต้นโดยยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ แต่หากฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ต้องระวางโทษ ... อีกทั้งมิได้ระบุว่าใช้กับคดีอาญาประเภทใดบ้าง โดยทั่วไปการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๓๒ (๑) ที่กำหนดให้มีการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน หากผู้ถูกกล่าวหามิได้ปฏิบัติตามเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่ามีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดฐานความผิดและกำหนดโทษเพิ่มเติมที่มีอัตราโทษสูงกว่าโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ ที่ได้บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินสมควรกว่าเหตุและขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ และการกำหนดให้การพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า

ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวนนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามวิธีการพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ซึ่งถือว่าเป็นการบังคับเนื่องจากหากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและกำหนดโทษไว้ จึงเป็นการบังคับให้บุคคลต้องตกอยู่ในอำนาจรัฐโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายให้ต้องยอมกระทำตาม ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมที่เป็นประโยชน์มหาชน แต่ภายใต้ความมุ่งหมายดังกล่าวนี้ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าที่จำเป็นมิได้ รัฐพึงต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในขณะเดียวกันต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไปด้วย อีกทั้งในปัจจุบันสถานการณ์ของความไม่สงบเรียบร้อยดังเช่นสถานการณ์ในขณะที่ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ได้หมดสิ้นไปแล้ว การตรากฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจึงต้องมีความเหมาะสม ไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ การกำหนดให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินจำเป็นและเป็นภาระแก่ประชาชนย่อมไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** **ผู้ร้อง**

พรรคไทยรักษาชาติ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ร้องได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยข้อ ๓ กำหนดให้พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับใบสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ประสงค์จะแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แจ้งรายชื่อพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อ ต่อผู้ร้อง

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือต่อผู้ร้องแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยหนังสือยินยอม โดยหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้รับรองว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ และผู้ถูกร้องได้ดำเนินการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องและตามกฎหมายแล้ว หลังจากที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกันได้มีพระราชโองการประกาศสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีเนื้อความตอนหนึ่งว่า

“... ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้จะทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาล โดยได้กราบบังคมทูลพระกรุณาเป็นลายลักษณ์อักษร หากยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ทรงเป็นที่รักใคร่ของสมเด็จพระบรมชนกนาถ และสมเด็จพระบรมราชชนนี ตลอดจนเป็นที่เคารพยกย่องของพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์และประชาชนชาวไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานด้วยทรงประกอบพระกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยในการดำรงพระองค์และการประกอบพระกรณียกิจต่าง ๆ นั้น ทรงปฏิบัติด้วยการถวายงานของข้าราชการในพระองค์ และหน่วยราชการต่าง ๆ ของหน่วยราชการในพระองค์ตลอดมา การนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

อนึ่ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ดังที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจร่วมกับพระองค์หรือแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ดังนั้นพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ จึงอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ด้วย และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ เพราะจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

การกระทำของผู้ถูกร้องที่แจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีเป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ทรงอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง เป็นกลางทางการเมือง และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ เพราะจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังปรากฏตามพระราชโองการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จนเป็นเหตุให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการ การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องจึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

(๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ รวม ๑๔ คน คือ ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช นายฤภพ ชินวัตร นางสาวสุณีย์ เหลืองวิจิตร นายพงษ์ศักดิ์ ภูสิทธิ์สกุล นายพฤฒิชัย วิริยะโรจน์ นายมิตติ ติยะไพรัช นายคณาพจน์ โจมฤทธิ์ นายต้น ณ ระนอง นายวิม รุ่งวัฒนจินดา นางวรรษมล เพ็งดิษฐ์ นางสาวชยิกา วงศ์นภาจันทร์ นายพงศ์เกษม สัตยาประเสริฐ นายรุ่งเรือง พิทยศิริ และนายจุลพงษ์ โนนศรีชัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

(๓) มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ซึ่งความในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น (๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔ (๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด” เมื่อผู้ร้องมีหลักฐาน

อันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องเลื่อมใสในอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยโดยยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตามคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๑๒ และปฏิบัติตามนโยบายพรรคด้านการเมืองในข้อ ๑๓ การมีหนังสือแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ด้วยความสุจริต มิได้มีเจตนาที่จะกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมิได้มีเจตนาประสงค์จะให้เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จึงไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. ผู้ถูกร้องกระทำการตามความประสงค์และความยินยอมของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี โดยมีเจตนาอาสาทำงานให้กับประเทศชาติ เพราะอยากเห็นประเทศไทยเดินไปข้างหน้า เป็นที่ชื่นชมและยอมรับของนานาประเทศ อยากเห็นชาวไทยทุกคนมีสิทธิและโอกาสมีความสุขอยู่ดีกินดีและมีความสุขทั่วถึงกัน จึงได้จัดทำหนังสือยินยอมให้ผู้ถูกร้องเสนอชื่อตามแบบ ส.ส. ๔/๓๐ พร้อมเอกสารประกอบ อันแสดงถึงความตั้งใจ และทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ และมาตรา ๑๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒)

๓. ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อผู้ร้องในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เวลาประมาณ ๐๙.๐๐ นาฬิกา เมื่อผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วก็ไม่ได้โต้แย้งแต่อย่างใด นอกจากนี้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สัมภาษณ์ปรากฏเป็นข่าวโดยทั่วไปว่าการเสนอชื่อของผู้ถูกร้องดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว และผู้ถูกร้องสามารถนำภาพถ่ายของผู้ได้รับการเสนอชื่อขึ้นป้ายหาเสียงหรือลงรูปคู่กับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคนอื่น ๆ ของผู้ถูกร้องได้อย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ นอกจากนี้การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้ว ไม่ใช่กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคสอง ซึ่งผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่าการเสนอชื่อดังกล่าวไม่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และประเพณีการปกครองของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับหลังปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมามิได้มีการบัญญัติข้อความเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๑ ดังเห็นได้จากรายงานการประชุมกรรมาธิการและสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ที่ว่าเพื่อไม่เป็นการตัดสิทธิพระบรมวงศานุวงศ์ทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางการเมือง แสดงให้เห็นได้ชัดว่าความประสงค์ของการยกเลิกมาตรา ๑๑ เดิม คือการให้พระบรมวงศานุวงศ์มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ประกอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งปัจจุบันก็ไม่มีข้อห้ามดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบข้อเท็จจริงว่านับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมามีพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้าและหม่อมเจ้าขึ้นไปดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๓ ท่าน ดังนั้น จึงเป็นความเข้าใจโดยสุจริตของผู้ถูกร้องว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๑ ไม่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทย ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ ก็มิได้วินิจฉัยการลาออกจากฐานันดรศักดิ์มาดำรงสถานะสามัญชนดังเช่นในกรณีนี้

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ได้บัญญัติให้การเสนอชื่อบุคคลใดที่มิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวให้ถือว่าไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้น

การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งคำว่า “ปฏิปักษ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า ฝ่ายตรงข้าม ข้าศึก ศัตรู แต่ผู้ถูกร้องได้กระทำการตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความประสงค์ของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี นอกจากนี้ผู้ร้องไม่มีอำนาจหน้าที่นำพระราชโองการมาขยายความกล่าวหาผู้ถูกร้องว่ากระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ เนื่องจากพระราชโองการดังกล่าวเป็นที่ยุติและมิได้มีสภาพบังคับให้ผู้ร้องไปดำเนินการใด ๆ ต่อไปอีก การดำเนินการของผู้ร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๕. มติของผู้ร้องที่ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้ทำการสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเสียก่อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ และผู้ร้องไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องต่อสู้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งหากผู้ร้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจผู้ร้องใช้ดุลพินิจที่ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔ ข้อ ๑๘ ข้อ ๒๙ ข้อ ๕๑ และข้อ ๘๒

ผู้ร้องยื่นคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องและเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. การกระทำของผู้ถูกร้องที่ได้เสนอพระนามทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ผ่านการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง แสดงว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำไปโดยรู้ถึงและตั้งใจทำ จึงไม่อาจอ้างว่ากระทำการโดยสุจริตได้ ประกอบกับไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นว่าการกระทำเช่นนั้นของผู้ถูกร้องไม่เป็นความผิด

๒. กรณีที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วไม่ได้โต้แย้งคัดค้านนั้น ผู้ร้องคัดค้านว่าเนื่องจากขั้นตอนการรับหนังสือดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางธุรการ ผู้ร้องยังไม่ได้รับรองว่า

การดำเนินการของผู้ถูกร้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่ปรากฏในรายงานข่าวว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้กล่าวภายหลังการยื่นหนังสือดังกล่าวว่าคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องได้มีการประชุมและเสนอชื่อจากสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถึงบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและเห็นพ้องว่ารายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเป็นชื่อที่มีความเหมาะสมที่สุด คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจึงมีมติให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นผู้ถูกร้องจึงได้ติดต่อและประสานทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอ้างว่าเป็นพระประสงค์ของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีได้

๓. การนำพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม เป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ถือเป็นการกระทำที่ไม่บังควรอย่างยิ่ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องเป็นประชาชนชาวไทยย่อมทราบดีว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการมิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ใช่การกระทำโดยสุจริตดังที่กล่าวอ้าง

๔. ผู้ร้องได้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ที่บัญญัติให้การเสนอชื่อบุคคลใดที่มิได้เป็นไปตามกฎหมาย ให้ถือว่าไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้นมาเป็นหลักในการพิจารณาไม่ประกาศพระนามของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ในรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่การไม่ประกาศรายชื่อดังกล่าวมิได้ทำให้ความผิดที่ผู้ถูกร้องได้กระทำสำเร็จแล้วสิ้นผลไปแต่ประการใด หากการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องจึงมีหน้าที่และอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๕. ผู้ร้องไม่ได้นำพระราชโองการมาขยายความกล่าวหาผู้ถูกร้อง แต่ผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

๖. ปัจจุบันได้มีพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายของคำว่า “ปฏิปักษ์” ไว้ว่า (๑) ฝ่ายตรงกันข้าม ข้าศึก ศัตรู และ (๒) ที่ตรงกันข้าม เช่น ฝ่ายปฏิปักษ์

โดยผู้ร้องได้พิจารณาการกระทำของผู้ถูกร้องที่มีการเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการนำพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งในทางการเมืองมีการให้ร้ายโจมตีและใส่ร้ายกัน อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียและเป็นอันตรายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นปฏิปักษ์ที่ตรงกันข้ามกับประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๗. เมื่อผู้ร้องเห็นว่าการเสนอรายชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงไม่ต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่าเป็นกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาเสียก่อน

ผู้ถูกร้องยื่นคำโต้แย้งคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ดังนี้

๑. การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวดพระมหากษัตริย์ จึงไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ กล่าวคือ ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับเมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการ พุทธศักราช ๒๕๑๕ เรื่อง ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ ของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าอุบลรัตนราชกัญญา ที่ได้ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ แล้ว นั้น แม้ต่อมาจะได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจร่วมกับพระองค์หรือผู้แทนพระองค์ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ยกเลิกประกาศพระบรมราชโองการ พุทธศักราช ๒๕๑๕ และไม่ทำให้สถานะสามัญชนของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี

เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องจึงเชื่อโดยสุจริตว่าสถานะของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญาสิริวัฒนาพรรณวดี เป็นไปตามประกาศพระบรมราชโองการ พุทธศักราช ๒๕๑๕

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ ไม่มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ที่ได้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์เป็นสามัญชน จึงไม่อาจนำมาเป็นบรรทัดฐานในคดีนี้ได้

๓. มติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นการปฏิบัติข้ามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติและไม่มีอำนาจกระทำการ คำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องของผู้ร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในระหว่างการพิจารณาคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของบุคคลซึ่งมิใช่คู่กรณีที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว มีคำสั่งดังนี้

(๑) นายรุ่งเรือง พิทยศิริ กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงว่าตนได้ยื่นหนังสือลาออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยมิได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องในวันดังกล่าวที่มีวาระให้ความเห็นชอบการเสนอชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับรวมไว้ในสำนวนคดี และส่งสำเนาให้แก่คู่กรณี

(๒) นายพฤฒิชัย วิริยะโรจน์ กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงว่าตนเดินทางไปต่างประเทศ จึงไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับรวมไว้ในสำนวนคดี และส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่กรณี

(๓) ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๔ คน ยื่นคำขอเป็นผู้ร้องสอดหรือผู้ถูกร้องร่วมหรือเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่มีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องทุกรายเข้ามาเป็นคู่กรณี จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

(๔) นายพฤฒิชัย วิริยะโรจน์ กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ยื่นคำขอคัดถ่ายเอกสารในสำนวนคดีเพื่อประกอบการจัดทำคำชี้แจง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลแล้ว จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

(๕) นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคผู้ถูกร้อง ยื่นคำคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องมิใช่คู่กรณี จึงไม่มีสิทธิที่จะคัดค้านได้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

(๖) นายพฤฒิชัย วิริยะโรจน์ กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ยื่นคำขอให้มีคำสั่งเรียกพยานเอกสาร และขอชี้แจงเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำร้องมิใช่คู่กรณี จึงไม่มีสิทธิที่จะขอให้มีคำสั่งเรียกพยานเอกสารได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๐ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

(๗) นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคผู้ถูกร้อง ยื่นคำขอให้วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของมติผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่กรณีแล้ว การยื่นคำร้องทั่วไปในกรณีนี้จึงไม่อาจกระทำได้ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และคำโต้แย้งคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งคำร้องของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่จำต้องไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นยุติตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เวลาประมาณ ๐๙.๐๐ นาฬิกา

ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นพรรคการเมืองมีกรรมการบริหารพรรคตามที่ผู้ร้องระบุมาในคำร้อง ได้ยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีมติที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคผู้ถูกร้อง พร้อมหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ข้อเท็จจริงนี้เพียงพอที่จะใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยคดีได้แล้ว ไม่จำต้องไต่สวนพยานหลักฐานอื่นอีก คงมีเพียงปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยไปตามประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และหมวด ๑ พระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” อันเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีพระราชหัตถเลขาที่ ๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรในระหว่างที่มีกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีความเห็นชอบด้วยทุกประการ

สาระสำคัญซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตยของไทย ได้ระบุไว้ในความของพระราชหัตถเลขาที่ว่า “... กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเมื่อเวลาทำ electoral campaign อันเป็นเวลาที่ต่างฝ่ายหาโอกาส attack ซึ่งกันและกัน ... เพื่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระวางเจ้านายกับราษฎร ควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมือง ก็ย่อมมีโอกาสบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว ...”

หลักการพื้นฐานดังกล่าว ถือเป็นทั้งเจตนารมณ์ร่วมของการสถาปนาระบอบการปกครองของไทยไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เริ่มแรก และเป็นฉันทามติที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรให้การยอมรับปฏิบัติสืบต่อมาว่า พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงควรดำรงฐานะอยู่เหนือการเมือง โดยเฉพาะในแง่การไม่เข้าไปมีบทบาทเป็นฝักฝ่ายต่อสู้แข่งขันรณรงค์ทางการเมือง อันอาจจะนำมาซึ่งการโจมตี ติเตียน และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับราษฎร ที่เป็นหลักการพื้นฐานของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ถึงแม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล สภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งฉบับ อันนำมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งได้เว้นการบัญญัติจำกัดบทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ในทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นก็หาได้ทำให้หลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยฐานะของสมาชิกพระบรมราชวงศ์อันเป็นที่เคารพเหนือการถูกติเตียนและไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางของสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องถูกลบล้างไปไม่ ดังปรากฏเป็นที่ประจักษ์ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ อีกทั้ง “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ... ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์" เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓

หลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามนัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น สอดคล้องกับหลักการที่ถือว่า พระมหากษัตริย์ "ทรงราชย์ แต่มิได้ทรงปกครอง" (reigns, but does not rule) อันเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในนานาอารยประเทศซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นบ่อเกิดแห่งความชอบธรรมของระบบการเมือง เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติ และธำรงความเป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยมีความแตกต่างจากการปกครองในระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐในลักษณะอื่น ซึ่งมีบทบาททางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจทางการเมือง ดังปรากฏในระบอบราชาธิปไตยอำนาจสมบูรณ์ (absolute monarchy) หรือการปกครองในระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองโดยผ่านการแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (ruling monarchies) ดังเช่นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของบางประเทศในปัจจุบัน ดังนั้นการกระทำของผู้ถูกร้องในการเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ในนามของพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและในกระบวนการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำที่ย่อมเล็งเห็นได้ว่าจะส่งผลให้ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศไทยแปรเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์เดียวกับระบอบการเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและมีพระบรมวงศานุวงศ์ทำหน้าที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลให้หลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงราชย์แต่มิได้ทรงปกครอง ต้องถูกเซาะกร่อนบ่อนทำลายให้เสื่อมทรามไปโดยปริยาย

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือการมุ่งลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง ภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างชัดเจนและกว้างขวาง ความตื่นตัวในการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญของชนชาวไทยนั้น ปรากฏชัดในข้อเท็จจริงที่ว่า ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ จำนวนมากกว่าหนึ่งหมื่นคน มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนทั้งสิ้น ๗๗ พรรคการเมือง และมีพรรคการเมืองที่เสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จำนวนทั้งสิ้น ๔๔ พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องมิใช่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะส่งผลเป็นการบั่นทอนทำลายหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และสั่นคลอนคติรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยที่ดำรงอยู่ให้เสื่อมโทรมไป ด้วยเหตุนี้ ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในนานาอารยประเทศ จึงบัญญัติให้มีกลไกปกป้องระบอบการปกครอง (self-defending democracy) จากการถูกบั่นทอนบ่อนทำลายโดยการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่เกินขอบเขตของบุคคลหรือพรรคการเมืองไว้ด้วยเสมอ ดังนั้น แม้ผู้ถูกร้องจะมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้โดยสมบูรณ์ แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ของพรรคการเมือง ย่อมต้องตั้งอยู่บนความตระหนักรู้ด้วยว่า การกระทำนั้นจะไม่เป็นการอาศัยสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญให้มีผลกระทบย้อนกลับมาทำลายหลักการพื้นฐาน บรรทัดฐาน คุณค่า และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสียเอง เพราะประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามนิติราชประเพณีของประเทศไทยนั้น มั่นคงดำรงสถานะและเอกลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ไทยมาแต่โบราณว่า พระองค์จักทรงครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ไทย

ผู้ทรงเป็นประมุขทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนชาวไทย ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวไทยทุกหมู่เหล่า ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนา ทุกชนชั้น วรรณะ เพศและวัย ทรงเคารพรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และโบราณราชประเพณี และทรงอยู่เหนือการเมือง จึงต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง ทั้งยังต้องทรงระมัดระวังมิให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยต้องถูกนำไปเป็นคู่แข่งหรือฝักฝ่ายทางการเมืองไม่ว่าฝ่ายใดอย่างเคร่งครัด เพราะหากถูกกระทำด้วยวิธีการใด ๆ ให้เกิดผลเป็นไปเช่นนั้น สภาวะความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยย่อมต้องสูญเสียไป เมื่อเสียความเป็นกลางทางการเมืองก็ย่อมไม่สามารถดำรงพระองค์และปกป้องสถาบันให้ทรงอยู่เหนือการเมืองได้ ซึ่งถ้าปล่อยให้การเป็นไปเช่นนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยก็จะไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นศูนย์รวมใจของประชาชนชาวไทยได้อีกต่อไป นั่นย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทยจักต้องเสื่อมโทรมลงหรือถึงกับสูญสิ้นไป ซึ่งหาควรปล่อยให้เป็นไปเช่นนั้นไม่

สำหรับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจะต้องนำมาใช้บังคับแก่การกระทำหรือกิจกรรมทางรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา ๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น ถึงแม้จะไม่มีนิยามศัพท์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็พอจะอนุมานความหมายเบื้องต้นได้ว่ามีองค์ประกอบ ๔ ประการ ตามเนื้อความที่ปรากฏอยู่ในชื่อเรียกนั้นเอง กล่าวคือ

(๑) หมายถึงประเพณีการปกครอง ที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนเป็นประเพณีที่ดีงามในทางการเมืองการปกครอง มิใช่ประเพณีในกิจการด้านอื่น

(๒) ต้องเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าดีงามในประเทศไทย อันควรแก่การถนอมรักษา และสืบสานให้มั่นคงต่อไป มิใช่ประเพณีการปกครองของประเทศอื่น ลัทธิอื่น หรืออุดมการณ์อื่น

(๓) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยดังกล่าว หมายถึง ประเพณีที่ถือปฏิบัติกันในวาระสมัยที่ประเทศมีการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น และ

(๔) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึงระบอบเสรีประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่ประชาธิปไตยรูปแบบอื่น ทฤษฎีอื่น หรืออุดมการณ์อื่น ตัวอย่างที่ชัดแจ้งขององค์ประกอบข้อนี้ ได้แก่ ประเพณีการปกครองโดยธรรมที่องค์พระมหากษัตริย์

จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยธรรม และทรงดำรงพระองค์อยู่ในทศพิธราชธรรม เพื่อให้สำเร็จผลเป็นประโยชน์ส่วนรวมแก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่พระมหากษัตริย์ไทยจักต้องทรงอยู่เหนือการเมือง และต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง ไม่เปิดช่องเปิดโอกาสให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยต้องถูกนำไปใช้ประโยชน์โดยฝักฝ่ายทางการเมือง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญถึงสถานะที่ต้องทรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าวมาใช้บังคับด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคสอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด”

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองของประเทศ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีส่วนกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นเสมือนมันสมอง และระบบจิตใจ เป็นผู้ใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ และกระทำการใด ๆ แทนพรรคการเมือง ดังนั้นผู้ที่เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อทุกการตัดสินใจและการกระทำของพรรคการเมืองที่ตนบริหารจัดการอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความมั่นคงดำรงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืนของประเทศชาติ และระบอบการปกครองของประเทศ ถ้าพรรคการเมืองใดมีการกระทำที่เป็นการล้มล้าง หรือเพียง “อาจเป็นปฏิปักษ์” ต่อการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พรรคการเมืองนั้น รวมทั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นย่อมจะต้องถูกลงโทษทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี จะอ้างความไม่รู้ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือความเห็นความเชื่อของตนมาเป็นข้อแก้ตัวให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นไม่ได้

ถึงแม้กฎหมายจะมิได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ล้มล้าง” และ “ปฏิปักษ์” ไว้ แต่ทั้งสองคำนั้นก็เป็นคำในภาษาไทยธรรมดาที่มีความหมายตามที่ใช้และรู้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งศาลย่อมรู้ได้เองด้วยว่า “ล้มล้าง” หมายถึง การกระทำที่มีเจตนาเพื่อทำลายหรือล้างผลาญให้สูญสลายหมดสิ้นไป ไม่ให้ดำรงอยู่หรือมีอยู่อีกต่อไป ส่วนคำว่า “ปฏิปักษ์” นั้นไม่จำต้องรุนแรงถึงขนาดมีเจตนาที่จะล้มล้างทำลายให้สิ้นไป ทั้งยังไม่จำต้องถึงขนาดตั้งตนเป็นศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น เพียงแค่เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดขวางหรือสกัดกั้นมิให้เจริญก้าวหน้า หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเป็นการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย จนเกิดความชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง ก็เข้าลักษณะของการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ได้แล้ว

สำหรับประเด็นเรื่องเจตนานั้น เมื่อมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติชัดเจนว่า เพียงแค่ “อาจเป็นปฏิปักษ์” ก็ต้องห้ามแล้ว หาจำต้องมีเจตนาประสงค์ต่อผล หรือต้องรอให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงขึ้นจริงเสียก่อนไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายร้ายแรงที่อาจจะเกิดแก่สถาบันหลักของประเทศไว้ก่อน อันเป็นรัฐประศาสโนบายที่จำเป็นเพื่อดับไฟกองใหญ่ไว้แต่ต้นลมมิให้ไฟกองเล็กกระพือโหมไหม้ลุกลามขยายใหญ่จนเป็นมหันตภัยที่ไม่อาจต้านทานได้ในวาระต่อไป อนึ่ง บทบัญญัติในมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ว่า “... อาจเป็นปฏิปักษ์ ...” นั้น ในทางกฎหมายเป็น “เงื่อนไขทางภาวะวิสัย” กล่าวคือ ไม่ขึ้นกับเจตนาหรือความรู้สึกส่วนตัวของผู้กระทำว่าจะเกิดผลเป็นปฏิปักษ์จริงหรือไม่ หากแต่ต้องดูตามพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น ๆ ว่าในความคิดของวิญญูชนหรือคนทั่ว ๆ ไป จะเห็นว่าการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์หรือไม่ เทียบได้กับในกรณีหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๖ ที่ว่า “... น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ...” ซึ่งศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานมั่นคงไว้ว่าการพิจารณาว่าถ้อยคำหรือข้อความใดจะเป็นการใส่ความผู้อื่นจนทำให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังหรือไม่ ต้องพิจารณาจากการรับรู้ถึงอารมณ์ความรู้สึกและความเข้าใจในถ้อยคำ

หรือข้อความนั้นของวิญญูชนทั่ว ๆ ไปเป็นเกณฑ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๖๗/๒๕๔๕) และข้อความใดจะเป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ต้องถือตามความคิดของบุคคลธรรมดาผู้ได้เห็นได้ฟัง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๖/๒๕๐๙) คือไม่เกี่ยวกับเจตนาหรือความรู้สึกของผู้กระทำเอง ส่วนผลของการใส่ความผู้อื่นน่าจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชังหรือไม่นั้น ศาลมีอำนาจวินิจฉัยได้เองไม่จำต้องอาศัยคำเบิกความของพยาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๗๑/๒๕๒๒) เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องมีหลักฐานชัดเจนว่าได้กระทำไปโดยรู้สำนึก และโดยสมัครใจอย่างแท้จริง ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องย่อมทราบดีว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แม้ทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้ว แต่ยังคงดำรงอยู่ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง ทั้งยังเป็นการกระทำที่วิญญูชนคนไทยทั่วไปย่อมรู้สึกได้ว่าสามารถทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยที่เป็นศูนย์รวมใจของคนไทยทั้งชาติต้องถูกนำไปใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองอย่างแยบยลให้ปรากฏผลเสมือนเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง และมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการสูญเสียสถานะที่จะต้องอยู่เหนือการเมืองและดำรงความเป็นกลางในทางการเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย เป็นเหตุให้ชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง เข้าลักษณะของการกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) อย่างชัดแจ้งแล้ว กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้

สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพียงอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังไม่ถึงขนาดที่เป็นการกระทำโดยมีเจตนาที่จะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ยังมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบอบการปกครองของประเทศชาติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความสำนึกรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ได้น้อมรับพระราชโองการไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อมทันทีภายหลังที่ได้รับทราบซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ดังนั้นจึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง

กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่** ๑/๒๕๖๒

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

เห็นว่า เหตุที่จะยุบพรรคผู้ถูกร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) คือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อเท็จจริงฟังยุติตามที่ไม่โต้แย้งกันว่า เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือต่อผู้ร้องแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวดทั่วไปและหมวดพระมหากษัตริย์ มีข้อพิจารณาตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๖ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

มาตรา ๑๒ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือข้าราชการเว้นแต่การเป็นข้าราชการในพระองค์ในตำแหน่งองคมนตรี และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือองค์กรในรัฐธรรมนูญ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๖ ส่วนมาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ... และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ แสดงให้เห็นว่า แม้แต่คณะองคมนตรีซึ่งมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ยังต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งการที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองนั้น ย่อมหมายความรวมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ด้วย ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ และการที่พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมือง ย่อมหมายถึงการไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ การดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองดังกล่าว จึงถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้ทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาล แต่หากยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ อันปรากฏชัดเจนในพระราชโองการ ประกาศสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๗ ง ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ "การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องในทางการเมือง อันอาจจะทำให้ประชาชนชาวไทยเข้าใจว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ขาดความเป็นกลางทางการเมือง" ในทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมามีการให้ร้ายป้ายสี กล่าวเท็จ โจมตี และใส่ร้ายกัน หากทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ทรงลงแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีก็อาจจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียและเป็นอันตรายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ผู้ถูกร้องเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ซึ่งเป็นสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ทางสายโลหิต จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคสอง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น" เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่ง

ดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาไว้เหมือนกับมาตราอื่น ๆ น่าจะมีเจตนารมณ์เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเสียเอง มิอาจกระทำได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเสียเอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

มาตรา ๙๔ บัญญัติว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น

ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง

หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

ดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้นจึงมีความเห็นว่า ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง จะจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายนุรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของนายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นยุติตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เวลาประมาณ ๙.๐๐ นาฬิกา ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นพรรคการเมืองมีกรรมการบริหารพรรคตามที่ผู้ร้องระบุมาในคำร้อง ได้ยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงนี้เพียงพอที่จะใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำต้องไต่สวนพยานหลักฐานอื่นอีก คงมีเพียงปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องเข้าลักษณะเป็นการกระทำ “อันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่านับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้สถาปนาอุดมการณ์และดำรงเจตนารมณ์ที่จะตั้งมั่นอยู่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ถึงแม้จะต้องประสบอุปสรรคสกัดกั้นอยู่บ้างเป็นครั้งคราว ก็ไม่สามารถทำลายล้างอุดมการณ์และเจตนารมณ์อันแน่วแน่ข้อนี้ได้ ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้บุคคลทุกคนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่อาจนำมาใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมั่นคงไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ ว่า “ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างใดในทางการเมือง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่มีถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรว่า ทรงเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ที่เห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มีบัญญัติในมาตรา ๑๑ ว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งปัจจุบันมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ... เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ

ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ก็ยังยืนหยัดประกาศอุดมการณ์และเจตนารมณ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑ มาตรา ๒ และมาตรา ๓ ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด มาตรา ๕ วรรคสอง ก็ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปกครองประเทศไทยต้องประสบอุปสรรค ขาดเสถียรภาพ เกิดข้อขัดแย้งต่าง ๆ จนบางครั้งลุกลามเป็นวิกฤติการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ก็คือความไม่รู้ไม่เข้าใจ และไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังแก่อุดมการณ์และเจตนารมณ์ของระบอบการปกครองประเทศไทยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้แสดงไว้ข้างต้น ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายล้วนรับรองและเห็นพ้องต้องกันว่า การปกครองของไทยต้องอยู่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ความเข้าใจในความหมายของประชาธิปไตยกลับแตกต่างห่างไกลกันไปตามทฤษฎี และรูปแบบที่หลากหลาย ตั้งแต่เสรีประชาธิปไตยไปจนถึงประชาธิปไตยประชาชนสุดแท้แต่ว่าจะได้รับอิทธิพลทางความคิดและยึดติดอยู่กับทฤษฎี และรูปแบบของประชาธิปไตยในลักษณะใด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องเสริมสร้างความเข้าใจให้ตรงกันเป็นเบื้องแรกว่า ประชาธิปไตยตามระบอบการปกครองของไทยนั้นหมายถึงเสรีประชาธิปไตย มิใช่ประชาธิปไตยในความหมายอื่น ทั้งต้องเป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่มีประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะบุคคลอื่นใดเป็นประมุข นอกจากนั้นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย ก็ไม่จำเป็นต้องหมายถึงหรือเหมือนกับประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ใช้อยู่ในประเทศอื่น เพราะประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามนิติราชประเพณีของประเทศไทยนั้น มั่นคงดำรงสถานะและเอกลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ไทยมาแต่โบราณว่าพระองค์จักทรงครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ไทย

ผู้ทรงเป็นประมุขทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนชาวไทย ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวไทยทุกหมู่เหล่า ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนา ทุกชนชั้น วรรณะ เพศและวัย ทรงเคารพรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และโบราณราชประเพณี และทรงอยู่เหนือการเมือง จึงต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง ทั้งยังต้องทรงระมัดระวังมิให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยต้องตกไปเป็นคู่แข่งหรือฝักฝ่ายทางการเมืองไม่ว่าฝ่ายใดอย่างเคร่งครัด เพราะหากถูกกระทำด้วยวิธีการใด ๆ ให้เกิดผลเป็นไปเช่นนั้น ความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยย่อมต้องสูญเสียไป เมื่อเสียความเป็นกลางทางการเมืองก็ย่อมไม่สามารถดำรงพระองค์และปกป้องสถาบันให้คงอยู่เหนือการเมืองได้ ซึ่งถ้าปล่อยให้การเป็นไปเช่นนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยก็จะไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทยได้อีกต่อไป นั่นย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทย จักต้องเสื่อมทรามลงหรือถึงกับสูญสิ้นไป ซึ่งหาควรปล่อยให้เป็นไปเช่นนั้นไม่

สำหรับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจะต้องนำมาใช้บังคับแก่การกระทำหรือกิจกรรมทางรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา ๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น ถึงแม้จะไม่มีนิยามศัพท์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็พอจะอนุมานความหมายเบื้องต้นได้ว่ามีองค์ประกอบ ๔ ประการ ตามเนื้อความที่ปรากฏอยู่ในชื่อเรียกนั้นเอง กล่าวคือ

(๑) หมายถึงประเพณีการปกครอง ที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนเป็นประเพณีที่ดีงามในทางการเมืองการปกครอง มิใช่ประเพณีในกิจการด้านอื่น

(๒) ต้องเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าดีงามในประเทศไทย อันควรแก่การถนอมรักษา และสืบสานให้มั่นคงต่อไป มิใช่ประเพณีการปกครองของประเทศอื่น ลัทธิอื่น หรืออุดมการณ์อื่น

(๓) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยดังกล่าว หมายถึง ประเพณีที่ถือปฏิบัติกันในวาระสมัยที่ประเทศมีการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น และ

(๔) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึงระบอบเสรีประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่ประชาธิปไตยรูปแบบอื่น ทฤษฎีอื่น หรืออุดมการณ์อื่น ตัวอย่างที่ชัดแจ้งขององค์ประกอบข้อนี้ได้แก่ ประเพณีการปกครองโดยธรรม

ที่องค์พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยธรรม และทรงดำรงพระองค์อยู่ในทศพิธราชธรรม เพื่อให้สำเร็จผลเป็นประโยชน์ส่วนรวมแก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่พระมหากษัตริย์ไทยจักต้องทรงอยู่เหนือการเมือง และต้องทรงเป็นกลางทางการเมือง ไม่เปิดช่องเปิดโอกาสให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยต้องถูกนำไปใช้ประโยชน์โดยฝักฝ่ายทางการเมือง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญถึงสถานะที่ต้องทรงอยู่เหนือการเมือง และเป็นกลางทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าวมาใช้บังคับด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคสอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด”

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองของประเทศ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีส่วนกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง และใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นเสมือนมันสมองและระบบจิตใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ และกระทำการใด ๆ แทนพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อทุกการกระทำของพรรคการเมืองที่ตนบริหารจัดการอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความมั่นคงดำรงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืนของประเทศชาติและระบอบการปกครองของประเทศ ถ้าพรรคการเมืองใดมีการกระทำที่เป็นการล้มล้าง หรือเพียง “อาจเป็นปฏิปักษ์”

ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พรรคการเมืองนั้น รวมทั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นย่อมจะต้องถูกลงโทษทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) จะอ้างความไม่รู้ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือความคิดความเห็นหรือความเชื่อของตนมาเป็นข้อแก้ตัวให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นไม่ได้

ถึงแม้กฎหมายจะมิได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ล้มล้าง” และ “ปฏิปักษ์” ไว้ แต่ทั้งสองคำนั้นก็เป็นคำในภาษาไทยธรรมดาที่มีความหมายตามที่ใช้และรู้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งศาลย่อมรู้ได้เองด้วยว่า “ล้มล้าง” หมายถึง การกระทำที่มีเจตนาเพื่อทำลายหรือล้างผลาญให้สูญสลายหมดสิ้นไป ไม่ให้ดำรงอยู่หรือมีอยู่อีกต่อไป ส่วนคำว่า “ปฏิปักษ์” นั้นไม่จำต้องรุนแรงถึงขนาดมีเจตนาที่จะล้มล้างทำลายให้สิ้นไป ทั้งยังไม่จำต้องถึงขนาดตั้งตนเป็นศัตรูหรือฝ่ายตรงข้ามเท่านั้น เพียงแค่เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดขวางหรือสกัดกั้นมิให้เจริญก้าวหน้า หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเป็นการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย ทำให้เกิดความชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง ก็เข้าลักษณะของการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ได้แล้ว

สำหรับประเด็นเรื่องเจตนานั้น เมื่อมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติชัดเจนว่า เพียงแค่ “อาจเป็นปฏิปักษ์” ก็ต้องห้ามแล้ว หาจำต้องมีเจตนาประสงค์ต่อผล หรือรอให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงขึ้นจริงเสียก่อนไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายร้ายแรงที่อาจจะเกิดแก่สถาบันหลักของประเทศไว้ก่อน อันเป็นรัฐประศาสโนบายที่จำเป็นเพื่อดับไฟกองใหญ่ไว้แต่ต้นลม มิให้ไฟกองเล็กกระพือโหมไหม้ลุกลามขยายใหญ่จนเป็นมหันตภัยที่ไม่อาจต้านทานได้ในวาระต่อไป การกระทำของผู้ถูกร้องมีหลักฐานชัดเจนว่าได้กระทำไปโดยรู้สำนึก และโดยสมัครใจอย่างแท้จริง ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องย่อมทราบดีว่าทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีเป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้จะทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้ว แต่ยังคงดำรงอยู่ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง ทั้งยังเป็นการกระทำที่วิญญูชนคนไทยย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยที่เป็นศูนย์รวมใจของคนไทยทั้งชาติ ต้องถูกนำไปใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองอย่างแยบยลให้ปรากฏผลเสมือนเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง สุ่มเสี่ยงต่อ

การสูญเสียสถานะที่จะต้องอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย เป็นเหตุให้ชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง เข้าลักษณะของการกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) อย่างชัดแจ้งแล้ว จึงเห็นว่าศาลต้องสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่มีการกระทำตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคสอง คือวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ ตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

สำหรับกำหนดเวลาการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องนั้น ถึงแม้มาตรา ๙๒ วรรคสอง จะมิได้กำหนดเวลาไว้ว่ายาวนานเท่าใด แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นเพียง “อาจเป็นปฏิปักษ์” ต่อระบอบการปกครองเท่านั้น ไม่ถึงกับเป็นการกระทำที่มีเจตนาล้มล้างระบอบการปกครองตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) ทั้งยังไม่ถึงกับก่อให้เกิดผลร้ายแรงขึ้น เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะ พฤติการณ์ และความร้ายแรงของการกระทำของผู้ถูกร้องแล้วจึงเห็นสมควรกำหนดเวลาการตัดสิทธิเพียงสิบปีตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ในเบื้องต้นเห็นสมควรพิจารณาก่อนว่า กระบวนการยื่นคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อนี้ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีการสืบสวนก่อนการยื่นคำร้องนี้จึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติกระบวนการขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองกรณีปรากฏเหตุที่พรรคการเมืองมีการกระทำตามมาตรา ๙๒ ไว้สองลักษณะ ประการแรก ตามมาตรา ๙๒ ที่บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” และประการที่สอง ตามมาตรา ๙๓ ที่บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง มีอำนาจยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองได้หากผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีพรรคการเมืองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) - (๔) โดยผู้ร้องไม่จำต้องวางระเบียบกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณายื่นคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๒ ก็ได้ เพราะกระบวนพิจารณาของผู้ร้องจะถูกกำหนดและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนกรณีตามมาตรา ๙๓ ที่นายทะเบียนซึ่งหมายถึงเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากจะดำเนินการเพื่อให้ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยก็ชอบที่ผู้ร้องจะวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่ให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ร้อง ซึ่งในข้อนี้พบว่าผู้ร้องได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้วตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ คดีนี้ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการสืบสวนก่อน เพราะเหตุผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) เกิดขึ้นโดยผู้ร้องมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องกระทำการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่ปรากฏว่ากระบวนพิจารณามีมติของผู้ร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และการปฏิบัติของผู้ร้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ในข้อที่ผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำเข้าลักษณะมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงไม่ใช่กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อผู้ร้องและมีหลักฐานพอสมควรหรือข้อมูลเพียงพอที่จะสอบสวนต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ที่ผู้ร้องจะต้องให้มีการสืบสวนก่อนยื่นคำร้องตามระเบียบของผู้ร้อง ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ร้องย่อมมีดุลพินิจวินิจฉัยโดยอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอย่างสมบูรณ์ที่จะพิจารณาหลักฐานใด ๆ ว่ามีเหตุจะต้องให้มีการสืบสวนต่อไปหรือไม่ ซึ่งหมายความว่าความในมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง หากผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของพรรคการเมืองใดมีหลักฐานอันควรเชื่ออย่างเพียงพอที่จะไม่ต้องสืบสวนต่อไปโดยถือเป็นยุติในชั้นของผู้ร้อง ผู้ร้องย่อมยื่นคำร้องและถือตนเองเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งเพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการที่มีหลักประกันการให้ความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีของคู่ความทุกฝ่ายได้ ดังนี้ การยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓)

คดีนี้ในประเด็นแรกมีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมและคำโต้แย้งคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ชื่อ “พรรคไทยรักษาชาติ” มีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ ต่อมาผู้ร้องมีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ถึงวันศุกร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศกำหนดความในข้อ ๓ ในประกาศฉบับนี้ด้วยว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับใบสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ประสงค์จะแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

ให้แจ้งรายชื่อพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ถึงวันศุกร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ...” เมื่อวันศุกร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคมีมติจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ๑ รายชื่อ โดยแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี พร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ถูกเสนอชื่อ ยื่นต่อผู้ร้อง ภายหลังการแจ้งรายชื่อในวันเดียวกันได้มีพระราชโองการ ประกาศสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศ ณ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒ ประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ร้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของชาติถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ทรงอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมือง และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้เพราะจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังปรากฏตามพระราชโองการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จนเป็นเหตุให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการ การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒ บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวกำหนดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนชาวไทย แต่เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจของกันและกัน ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงมีการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่องค์พระมหากษัตริย์ผู้เป็น

ประมุข ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖ ดังนั้น เพื่อดำรงฐานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือมีการกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ในฐานะสูงสุด ผู้ใดจะละเมิดมิได้ดังกล่าวนี้ พระองค์จึงทรงดำรงสถานะอยู่เหนือการเมือง หมายถึงการเหนือความขัดแย้งใด ๆ จากการแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่จะต้องมีการตรวจสอบ ถ่วงดุลและคานอำนาจ อันเป็นปกติของงานราชการแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของแผ่นดินนับแต่เริ่มแรกเมื่อประชาชนรวมตัวก่อร่างสร้างชาติไทยขึ้น และสืบเนื่องตลอดมานับแต่โบราณกาลจนถึงยุคปัจจุบันตามที่ปรากฏหลักฐานในประวัติศาสตร์ ซึ่งประวัติศาสตร์ชาติไทยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความรัก ความผูกพันในองค์พระมหากษัตริย์ เพราะพระองค์เป็นศูนย์รวมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน พระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นสถาบันหลักของชาติ วัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า มีความเคารพสักการะพระมหากษัตริย์เป็นที่สูงสุด และหมายความรวมด้วยว่า องค์ประกอบใดที่โบราณราชประเพณีขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของชาติได้รวมก่อตั้งขึ้นเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ จะได้รับการเคารพสักการะจากประชาชนชาวไทยด้วยเช่นกัน

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันร่วมกันดำเนินการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การที่จะให้อุดมการณ์เกิดมรรคผล พรรคการเมืองจึงมีเป้าหมายให้สมาชิกของพรรคเข้าไปใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งในระบบรัฐสภาคือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันจะนำไปสู่การเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และการเลือกฝ่ายบริหารแล้วนำแนวนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติตามกรอบกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ กำหนดการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในแต่ละปีพรรคการเมืองต้องมีกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตาม (๑) ถึง (๕) กล่าวโดยเฉพาะที่เป็นประเด็นในคดีนี้ ตามกิจกรรม (๑) พรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างมีเหตุผลและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เป็นต้น

พิจารณาแล้ว ผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ๑ รายชื่อ โดยแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี พร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ถูกเสนอชื่อ ยื่นต่อผู้ร้อง การเสนอรายชื่อดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ เพื่อจะทำให้พรรคมีโอกาสได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่พรรคผู้ถูกร้องได้แจ้งไว้เพื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๙ ซึ่งเป็นกระบวนเริ่มต้นการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้านการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องยืนยันว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมีหนังสือยินยอมของผู้ถูกเสนอชื่อตามความในมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑) สำหรับสถานะของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ดังนี้ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี จึงเป็นสมาชิกในพระบรมราชวงศ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แห่งพระราชวงศ์และขอรับสนองพระเดชพระคุณในฐานะเป็นสามัญชนตามประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ไปแล้วซึ่งจะทำให้ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถที่จะเข้ามาอาสาทำงานให้กับประเทศชาติได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ การทำงานทางด้านการเมืองในฐานะสามัญชนภายใต้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศพระบรมราชโองการนั่นเอง ในข้อนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงซึ่งรับรู้กันโดยทั่วไปแล้วทั้งที่ปรากฏในข่าวสารหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่อสังคมทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ และโดยเฉพาะที่ปรากฏเป็นข่าวในพระราชสำนักซึ่งเผยแพร่พระราชกรณียกิจ

ของพระมหากษัตริย์ พระกรณียกิจของพระบรมราชวงศ์ในสถาบันพระมหากษัตริย์ จะพบข่าวทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ในฐานะสมาชิกพระบรมราชวงศ์เสด็จเพื่อปฏิบัติพระกรณียกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนชาวไทยโดยทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศ การเสด็จไปยังสถานที่ต่าง ๆ จะมีภาพข่าวที่สื่อแสดงให้เห็นถึงความปีติยินดีของพสกนิกรที่เข้าเฝ้ารับเสด็จ รวมทั้งจะมีข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบเข้าเฝ้าถวายงานตามพระกรณียกิจที่ทรงปฏิบัติด้วยทุกครั้ง แม้ในคราวใดที่มิได้เสด็จโดยพระองค์เองจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ผู้แทนพระองค์ไปปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนี้ การปฏิบัติพระกรณียกิจของพระองค์ ประชาชนชาวไทยมีการแสดงออกให้เห็นว่ามีความเคารพและเทิดทูนพระองค์ท่านในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดมา มิได้ถือการลาออกจากฐานันดรศักดิ์ของพระองค์มาลดทอนความสำคัญของสถานะของพระองค์ท่านในพระบรมราชวงศ์แต่อย่างใด ข้อเท็จจริงที่ประจักษ์แจ้งแก่ใจของประชาชนชาวไทยเช่นนี้ รับฟังได้เป็นยุติ สำหรับผู้ถูกร้องก็เชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ถูกร้องรับรู้สถานะของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เช่นเดียวกันกับประชาชนชาวไทยทั่วไปนี้ได้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี มีหนังสือยินยอมให้เสนอชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยยินยอมให้พรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง เสนอชื่อพระองค์ได้เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แต่ผู้ถูกร้องนำบัญชีรายชื่อมายื่นต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยไม่ปรากฏว่าระยะเวลาที่ห่างกัน ๔ วัน ผู้ถูกร้องจะได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวให้สมาชิกพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้อง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้รับรู้ อันเป็นวิธีปฏิบัติตามปกติในการเรียกคะแนนนิยมโดยการเผยแพร่ให้เห็นถึงแนวนโยบายและทิศทางการทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเมื่อผู้ถูกร้องเข้าร่วมการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ผู้ถูกร้องจึงปฏิบัติต่อพระองค์ท่านในฐานะบุคคลสำคัญที่มีสถานะความเกี่ยวพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์ หาใช่ในฐานะประชาชนผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง เมื่อการปกครองของไทยมีรูปแบบในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นพรรคการเมืองมีหน้าที่ส่งเสริมและให้ความรู้การปกครองในระบอบดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องจึงต้องยิ่งมีหน้าที่และภารกิจเบื้องต้นที่จะปกป้องและส่งเสริมให้การปกครองในระบอบนี้มีความเจริญก้าวหน้ามั่นคง เมื่อผู้ถูกร้องมีการนำรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี มาเสนอเพื่อให้ได้รับ

การพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทางการบริหาร จึงเป็นการทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเป็นสถาบันทางการเมืองโดยตรง เพราะพระองค์อาจถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางรัฐสภา เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น การวินิจฉัยการกระทำในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในข้อที่กำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือการเมือง การอยู่เหนือการเมืองย่อมรวมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ซึ่งประกอบกันเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประชาชนชาวไทยเข้าใจและรับรู้กันตลอดมา และได้มีพระราชโองการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวประกาศเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้สติแก่ประชาชนชาวไทยในเรื่องนี้ไว้ด้วย เจตนารมณ์นี้เป็นข้อสำคัญของระบอบการปกครอง การที่ผู้ถูกร้องไม่นำพาต่อผลที่จะเกิดขึ้นแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ มุ่งหวังแต่ประโยชน์ที่ประชาชนมีความรักความศรัทธาในพระองค์เพื่อแปรเปลี่ยนให้เป็นคะแนนนิยมให้แก่เฉพาะพรรคของตน การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามหลักฐานอันควรเชื่อได้ดังกล่าวเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง ตอนท้าย ด้วย ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ฟังได้ว่า บุคคลใดซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองอยู่ในขณะที่มีการยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่ผู้ถูกร้องมีการกระทำและแสดงเจตนาที่ให้เกิดผลของการกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ส่วนข้อที่มีการกล่าวอ้างว่า

มีกรรมการบริหารพรรคบางคนไม่ได้ร่วมลงมติในที่ประชุม จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ในเรื่องนี้ ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และของกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ไม่ปรากฏรายงานการประชุมเพื่อลงมติของพรรคผู้ถูกร้องในเรื่องการเสนอบัญชีรายชื่อ หรือการคัดค้านในรายงานการประชุมหรือมีหนังสือคัดค้านของกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับการเสนอบัญชีรายชื่อที่เป็นประเด็นของคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑ วรรคสาม แต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีข้อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่า จะมีกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องรายใดไม่ต้องร่วมรับผิดหรือไม่ การไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่เข้าร่วมประชุมไม่อาจยกเป็นข้ออ้างการที่จะไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคได้ ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากผู้ถูกร้องพบว่า การเสนอบัญชีรายชื่อกระทำในนามของพรรค จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามที่วินิจฉัยข้างต้น

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง จึงต้องห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ส่วนบทบังคับแก่กรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ถือตามการวินิจฉัยในประเด็นที่สอง

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ด้วยข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคผู้ถูกร้อง (แบบ ส.ส.๔/๒๙) โดยแจ้งรายชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราช

กัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลผู้ที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมหนังสือยินยอมให้เสนอชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (แบบ ส.ส.๔/๓๐) ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง จึงมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า การกระทำของผู้ถูกร้องในกรณีดังกล่าว เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจและความสามัคคีของคนในชาติ แม้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมาทุกฉบับ มีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์โดยมีบทบัญญัติที่เขียนรับรองไว้ว่า องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖

สำหรับสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมิได้บัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองก็ตาม แต่อาจพิจารณาได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ... และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ แสดงให้เห็นว่า แม้แต่องคมนตรีซึ่งมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ยังต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งการที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองนั้น ย่อมหมายความรวมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ด้วย ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ และการที่พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมือง ย่อมหมายถึงการไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้

การดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองดังกล่าว จึงถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีสำเนาพระราชหัตถเลขาเรื่องเจ้านายเหนือการเมือง ตาม (สำเนา) ที่ ๑๐๓ รับวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ ๑/๖๐ สวนจิตรลดา วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ความว่า “หนังสือที่ ๑๑๒/๑๓๐๘ ลงวันที่ ๑๑ เดือนนี้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมีความข้อหนึ่งลังเลใจอยู่ คือ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์จะควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างใดในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเมื่อเวลาทำ electoral campaign (การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง) อันเป็นเวลาที่ต่างฝ่ายหาโอกาส attack (การโจมตีกล่าวหาให้ร้าย) ซึ่งกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่า เพื่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระวางเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมืองก็ย่อมมีโอกาศบริบูรณ์ ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว จึ่งหารือมานั้น ได้ทราบแล้ว ฉันเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนฯ ทุกประการ” ถึงแม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล สภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งฉบับ อันนำมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งได้เว้นการบัญญัติจำกัดบทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ในทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นกรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีข้อความยกเลิกกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่เดิม หาได้ทำให้จารีตประเพณีอันเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยฐานะของสมาชิกพระบรมราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดอันเป็นที่เคารพเหนือการถูกติเตียนและไม่ควรแก่ตำแหน่งทางการเมืองอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางของสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องถูกลบล้างไปไม่

พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญมีนัยยะที่กว้างต่างจากพระมหากษัตริย์ตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือมีความหมายรวมถึงพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับ

พระมหากษัตริย์ด้วย การเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ซึ่งเป็นสมาชิกพระบรมราชวงศ์ทางสายพระโลหิตใกล้ชิดอย่างยิ่งแตกต่างกับการดำรงพระยศหรือฐานันดรศักดิ์เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น หากพิจารณาตามสำเนาพระราชหัตถเลขาที่ได้ยกมาข้างต้นแล้ว อาจเป็นการนำมาซึ่งความขมขื่นในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้มีการโจมตีให้ร้ายซึ่งกันและกันได้ เมื่อมีการต้องเลือกฝ่ายในการแข่งขัน (campaign) ย่อมเกิดความขัดแย้งหรือเข้าข้าง มีผลทำให้ประชาชนคนไทยทั่วไปเข้าใจว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เลือกข้างแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมสูญเสียไป เมื่อเสียความเป็นกลางทางการเมืองก็ย่อมไม่สามารถวางพระองค์ให้ทรงอยู่เหนือการเมืองได้ หากปล่อยให้เป็นไปเช่นนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์ก็จะไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นศูนย์รวมจิตใจและความสามัคคีของคนทุกหมู่เหล่าในชาติอันจะเป็นการกัดกร่อนสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เสื่อมถอยศรัทธาในหมู่ประชาชนไปได้

ในกรณีทำนองเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ โดยวินิจฉัยในส่วนหนึ่งว่า “... เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ... ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ ...”

ในส่วนการกระทำของพรรคการเมือง เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่งทั้งในด้านบริหารและการนิติบัญญัติต่อการปกครองประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชน เพราะเป็นผู้ส่งบุคคลที่จะเข้าไปบริหารประเทศ คณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งเป็นผู้คัดเลือกบุคคลดังกล่าวจึงต้องมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน เชี่ยวชาญในข้อกฎหมายกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนรู้จารีตประเพณีที่ดีงามโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นรากฐานแห่งความสามัคคีและความมั่นคงของชาติด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคได้รับเลือกมาจากสมาชิกพรรคในการประชุมใหญ่พรรค ซึ่งผู้ที่เป็นสมาชิกก็ต้องใช้วิจารณญาณในการเลือกผู้บริหารพรรคที่ดีมีความสามารถ มีประสบการณ์ มีคุณธรรมฉลาดรอบรู้ รู้ว่าอะไรควรอะไรไม่ควร รู้ผิดชอบชั่วดี เพราะหากผู้ที่เลือกมาเป็นผู้นำพรรค

เป็นผู้ที่ไม่รู้หรือไม่ตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้แล้ว ก็จะนำพรรคและสมาชิกพรรคให้กระทำผิดซ้ำซาก หากเป็นเช่นนี้ก็ไม่อาจเป็นผู้ที่ปกครองบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยดีได้

อนึ่ง บทบัญญัติในมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ว่า "... อาจเป็นปฏิปักษ์ ..." นั้น ในทางกฎหมายเป็น "เงื่อนไขทางภาวะวิสัย" กล่าวคือ เป็นการพิจารณาตามข้อเท็จจริง ไม่ขึ้นกับเจตนาหรือความรู้สึกส่วนตัวของผู้กระทำว่าประสงค์จะให้เกิดผลเป็นปฏิปักษ์จริงหรือไม่ หากแต่ดูตามพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น ๆ ว่าในความคิดของวิญญูชนหรือบุคคลทั่ว ๆ ไป จะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวในกรณีนี้คือการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในนามของพรรคผู้ถูกร้อง อาจส่งผลให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ เทียบได้กับในกรณีหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๖ ที่ว่า "...น่าจะทำให้ผู้อื่น... เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง... " นั้น ศาลฎีกาได้วางแนวไว้ว่า การพิจารณาว่าถ้อยคำหรือข้อความใดจะเป็นการใส่ความผู้อื่นจนทำให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังหรือไม่ ต้องพิจารณาจากการรับรู้ถึงอารมณ์ความรู้สึกและความเข้าใจในถ้อยคำหรือข้อความนั้นของวิญญูชนทั่ว ๆ ไปเป็นเกณฑ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๖๗/๒๕๔๕) และข้อความใดจะเป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ต้องถือตามความคิดของบุคคลธรรมดาผู้ได้เห็นได้ฟัง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๖/๒๕๐๙) คือไม่เกี่ยวกับเจตนาหรือความรู้สึกหรือความเข้าใจของผู้กระทำนั่นเอง ส่วนผลของการใส่ความผู้อื่นจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชังหรือไม่นั้น ศาลมีอำนาจวินิจฉัยได้เองไม่จำต้องอาศัยคำเบิกความของพยาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๗๑/๒๕๒๒)

ดังนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามหมวด ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเห็นว่าการที่ผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคผู้ถูกร้อง (แบบ ส.ส.๔/๒๙) โดยแจ้งรายชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลผู้ที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคผู้ถูกร้อง ย่อมเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ อันจะกระทบต่อการดำรงความเป็นกลางอยู่เหนือการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงเห็นควรยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

สำหรับระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มิได้กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ ดังนั้น เพื่อมิให้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิพลเมืองของรัฐต้องถูกเพิกถอนไปอย่างถาวร จึงควรกำหนดเวลาที่แน่นอนโดยพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิดังกล่าวเพื่อมิให้กฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุที่อาจขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงเห็นว่าในกรณีของผู้ถูกร้อง การกระทำของผู้ถูกร้องยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดเกิดผลเสียหายต่อระบอบการปกครองของประเทศชาติ ตลอดจนระยะเวลาที่ผ่านมาผู้ถูกร้องได้แสดงออกถึงความสำนึกในการกระทำ อาศัยหลักการที่ว่า “กฎหมายที่เป็นธรรมคือกฎหมายที่ให้โอกาสคน” จึงเห็นควรให้โอกาสคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องโดยกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ให้เหมาะสมได้สัดส่วน

เป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไปเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง จะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง อันเป็นระยะเวลาที่สมควรแก่เหตุ

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบและคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะฝ่าฝืนมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้อง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้

ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากผู้ถูกร้องกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเห็นควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้อง ย่อมถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้อง ย่อมจะจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำโต้แย้งคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ร้องได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยข้อ ๓ กำหนดให้พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับใบสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ประสงค์จะแจ้งรายชื่อ

บุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แจ้งรายชื่อพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อ ต่อผู้ร้อง หลังจากนั้นในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือพรรคไทยรักษาชาติ ที่ ทษช.๖๒/๒ อ.๐๐๔๓๐ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ต่อผู้ร้อง แจ้งรายชื่อบุคคลที่ผู้ถูกร้องคัดเลือกและมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเสนอชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี พร้อมแนบเอกสารการแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง และหนังสือยินยอมของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และหมวด ๑ พระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” ซึ่งเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีพระราชหัตถเลขา ที่ ๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ในระหว่างที่มีกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีความเห็นชอบด้วยทุกประการ

สาระสำคัญซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตยของไทยได้ระบุไว้ในความของพระราชหัตถเลขาที่ว่า “กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะ

อันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเมื่อเวลาทำ electoral campaign (การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง) อันเป็นเวลาที่ต่างฝ่ายหาโอกาส attack (โจมตีให้ร้าย) ซึ่งกันและกัน ... เพื่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระวางเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมืองก็ย่อมมีโอกาศบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว ..."[๑]

หลักการพื้นฐานดังกล่าว ถือเป็นทั้งเจตนารมณ์ร่วมของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญแต่เริ่มแรก และเป็นฉันทามติที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรให้การยอมรับปฏิบัติสืบต่อมาว่า พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงควรดำรงฐานะอยู่เหนือการเมือง โดยเฉพาะในแง่การไม่เข้าไปมีบทบาทเป็นฝักฝ่ายต่อสู้แข่งขันรณรงค์ทางการเมือง อันอาจจะนำมาซึ่งการโจมตี ติเตียน และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับราษฎร และเป็นหลักการพื้นฐานของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อนึ่ง ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล สภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งฉบับ อันนำมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งได้เว้นการบัญญัติจำกัดบทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ในทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์นั้น นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ร. ๔๐๔๑/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๔๘๘ หารือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวแก่พระบรมวงศานุวงศ์ และหนังสือที่ ร. ๔๑๒๔/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๔๘๘ หารือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลักการอันเป็นสาระสำคัญ ต่อมาราชเลขานุการในพระองค์ได้แจ้งผลการหารือดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักงานราชเลขานุการในพระองค์ที่ น. ๑๐๒๕/๒๔๘๘ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ระบุว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เชิญ

---

[๑] "สำเนาลายพระราชหัตถ์เลขาเรื่องเจ้านายเหนือการเมือง (สำเนา) ที่ ๑๐๑ รับวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕," รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔ (สมัยสามัญ) วันพุธที่ ๑๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕, หน้า ๓๖๗-๓๖๘.

พระบรมวงศานุวงศ์เพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ พระบรมวงศานุวงศ์ที่เสด็จมาทรงเห็นชอบโดยทั่วกันตามความเห็นของรัฐบาลในอันที่จะยกเลิกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. กรรมาธิการ ได้อภิปรายให้เหตุผลว่า "เมื่อเราร่างมาตรา ๑๑ ในรัฐธรรมนูญฉะบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้นั้น ได้มีเจ้านายบางพระองค์ได้ทรงสำคัญไปว่า การที่ร่างเช่นนั้นเป็นการตัดสิทธิเป็นการแสดงความรังเกียจ หรือแสดงความกีดกันออกไป ส่วนเหตุผลที่ให้ไว้ก็รู้สึกว่า เหตุผลในครั้งนั้นก็พอไปได้ เพราะเหตุว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ก็ย่อมจะมีการกระทบกระทั่งกันเป็นธรรมดา เหตุผลที่ให้ในกรรมาธิการรัฐธรรมนูญสมัยนั้น ก็คือ การที่ไม่มีมาตรา ๑๑ ไว้ จะเป็นการทำให้เจ้านายทรงเล่นการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนไปสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้ นั่นเป็นเหตุผลครั้งกระโน้น ต่อมาเหตุผลก็คล้าย ๆ กัน และได้คลายความสำคัญลงไปเป็นลำดับ และเมื่อสมาชิกประเภท ๒ ได้เสนอญัตติร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภานี้ ก็ได้รับทราบจากทางการว่า ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะตัดมาตรา ๑๑ นี้ออก ก็ได้มีความเห็นเกือบเป็นเอกฉันท์ว่าในการที่จะตัดออกนั้นทางฝ่ายพระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด เพราะฉะนั้น ในการที่เราจะเสนอนี้ เหตุผลที่จะอ้างว่า การที่จะใช้มาตรานี้ไว้เพื่อป้องกันพระเกียรติยศของเจ้านายก็คลายความสำคัญลงไป และก็เป็นความดำริของเจ้านายแต่ละองค์ที่จะทรงคิดเองว่าจะทรงเล่นการเมืองหรือไม่ เมื่อเล่นการเมืองแล้วจะมีการกระทบกระเทือนประการใดก็เป็นไปตามวิธีทางแห่งการเมือง"[๒]

การไม่คงบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นมติร่วมกันระหว่างรัฐบาลในสมัยนั้นและพระบรมวงศานุวงศ์บางกลุ่มที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เชิญเข้าร่วมหารือดังกล่าวข้างต้น แต่ในชั้นการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒/๒๔๘๙ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๒ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติร่างมาตราดังกล่าวไว้ อภิปรายทักท้วงและแสดงความห่วงกังวลด้วยเหตุผลต่าง ๆ อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายหนึ่งเสนอคำแปรญัตติให้บัญญัติว่า พระบรมวงศานุวงศ์

---

[๒] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒/๒๔๘๙ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๘๙, หน้า ๒๖.

ตั้งแต่ชั้นเจ้าฟ้าขึ้นไปย่อมดำรงพระราชอิสริยยศเหนือการเมือง โดยให้เหตุผลดังนี้ “การปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ซึ่งเรามีพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่า ควรจะมีจำกัดคั่นของพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งเหนือการเมืองไว้บ้าง ... คือการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นการแบ่งแยกอำนาจของผู้ใช้แต่ละอำนาจ ไม่ให้มีการร่วมกันเกิดขึ้น และในกรณีที่เราจะไม่จำกัดผู้ที่เล่นการเมือง ก็จะเป็นหนทางให้เกิดการรวมอำนาจกันได้ เช่นในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะบังเอิญมีลูกขึ้นมาสักคนหนึ่ง และมีทรัพย์สินและความรู้พอที่จะเข้ารับเลือกตั้งได้ จะโดยอิทธิพลทางการเมืองหรือโดยประการใดก็ตาม เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วอาจจะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ถ้าในกรณีเช่นนั้นตัวพระมหากษัตริย์เองก็ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว และลูกชายก็เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเช่นนี้ก็จะกลายเป็นการรวมอำนาจขึ้น และโดยวิธีการเช่นนี้เองก็จะมีการปกครองระบอบเผด็จการเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญนี้”[๓]

แม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคำแปรญัตติขอให้มีการแก้ไข แต่ในท้ายที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากได้ลงมติเห็นควรให้เป็นไปตามร่างเดิมของคณะกรรมาธิการวิสามัญ การไม่คงข้อความดังมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ หมวด ๑ พระมหากษัตริย์ แม้จะมีผลเป็นการยกเว้นข้อห้ามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ย่อมมิอาจลบล้างหลักการพื้นฐานแรกเริ่มที่ว่าพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงควรดำรงฐานะอยู่เหนือการเมืองไปโดยสิ้นเชิงได้ ดังเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า แม้ผลของการยกเว้นข้อห้ามตามมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จะทำให้มีพระบรมวงศานุวงศ์จำนวนหนึ่งเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นระยะ แต่หลักการพื้นฐานของประเพณีการปกครองในเรื่องดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า บุคคลเหล่านั้นล้วนมีพระอิสริยยศในชั้นพระอนุวงศ์ คือเป็นเชื้อพระวงศ์ที่สืบเนื่องมามิใช่เป็นพระบรมวงศ์ซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์ในบรมราชตระกูลของพระมหากษัตริย์ในเวลานั้น ซึ่งนับเป็นพระญาติที่สนิทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง คือการมีบทบาททางการเมืองของพระอนุวงศ์เหล่านั้น หากไม่เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งโดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้ดำรง

---

[๓] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒/๒๔๘๙ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๘๙, หน้า ๒๒.

ตำแหน่งสำคัญตามความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของบุคคล ก็มักเป็นการทำหน้าที่ใช้สิทธิทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในพื้นที่ภูมิลำเนาเฉพาะในเขตพื้นที่ของบางจังหวัด กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดการกระทบกระเทือนไปสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้

หลักการทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยฐานะของสมาชิกพระบรมราชวงศ์อันเป็นที่เคารพเหนือการถูกติเตียนและไม่ควรแก่ตำแหน่งทางการเมืองอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในหลักการพื้นฐานแต่แรกเริ่มของการวางรากฐานระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น เป็นที่ประจักษ์ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดกล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และบรมราชวงศ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓[๔]

หลักการว่าด้วยการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามนัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น สอดคล้องกับหลักการที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ "ทรงราชย์ แต่มิได้ทรงปกครอง" (reigns, but does not rule)[๕] อันเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในนานาอารยประเทศซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นบ่อเกิดแห่งความชอบธรรมของระบบการเมืองและธำรงความเป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในชาติ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน

อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศอาจมีพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองมากน้อยต่างกัน ในขณะที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (constitutional monarchy) ในบางประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง รวมถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานคำแนะนำ กระตุ้นเตือนและทักท้วงรัฐบาล แต่ในบางประเทศพระมหากษัตริย์มีบทบาทจำกัดเฉพาะการทำหน้าที่ประมุขของรัฐ และมีพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภาอย่างจำกัด[๖] ดังนั้น หลักการที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงราชย์ แต่มิได้ทรงปกครอง จึงเป็นหลักการสากลที่ใช้จำแนกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกจากการปกครองในระบอบอื่น ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของประเทศไปในเวลาเดียวกัน

---

[๔] "คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๗, ตอนที่ ๖๘ ก (๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓): ๑-๗.

[๕] Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 1.

[๖] Juli F. Minoves-Triquell, "Monarchy, a Democratic Paradox: The Head of State in European Parliamentary Democracies" (Ph.D. Diss., Yale University, 2011), pp. 7-12.

โดยนัยที่กล่าวมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยย่อมแตกต่างจากการปกครองในระบอบอื่นใดที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและมีบทบาททางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในระบอบราชาธิปไตยอำนาจสมบูรณ์ (absolute monarchy) หรือการปกครองในระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยผ่านการแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (ruling monarchies / Arab monarchies) ดังปรากฏในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศอาหรับบางประเทศในปัจจุบัน[๗] ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องในการเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ในนามของพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและในกระบวนการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำที่ย่อมเล็งเห็นได้ว่าจะส่งผลให้ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศไทยแปรเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์เดียวกับระบอบการเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและมีพระบรมวงศานุวงศ์ทำหน้าที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลให้หลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงราชย์แต่มิได้ทรงปกครองเสื่อมคลายลงโดยปริยาย

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือการมุ่งลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดองภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างชัดเจนและกว้างขวาง ความตื่นตัวในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญของชนชาวไทยนั้น ปรากฏชัดในข้อเท็จจริงที่ว่า ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๔ - ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ จำนวนทั้งสิ้นหนึ่งหมื่นคนเศษ มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนทั้งสิ้นเจ็ดสิบกว่าพรรคการเมือง

---

[๗] Alfred Stepan, Juan J. Linz and Juli F. Minoves, "Democratic Parliamentary Monarchies," *Journal of Democracy* 25, No. 2 (2014): 35-51.

มีพรรคการเมืองที่เสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จำนวนทั้งสิ้นสี่สิบกว่าพรรคการเมือง

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ย่อมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องมิใช่การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยส่งผลบั่นทอนทำลายหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และสั่นคลอนคติรากฐานของระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ให้ล้มไป ด้วยเหตุนี้ ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในนานาอารยประเทศจึงบัญญัติให้มีกลไกปกป้องระบอบการปกครองจากการถูกบั่นทอนทำลายโดยการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือพรรคการเมือง (self-defending democracy) ไว้ด้วยเสมอ[๕] ดังนั้น แม้ผู้ถูกร้องจะมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้โดยสมบูรณ์ แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ของพรรคการเมืองย่อมต้องวางอยู่บนความตระหนักว่า การกระทำนั้นจะไม่เป็นการอาศัยสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญโดยมีผลกระทบย้อนกลับมาทำลายหลักการบรรทัดฐาน คุณค่า และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสียเอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการกระทำของผู้ถูกร้อง ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ส่งผลให้องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในระบบการเมืองเกิดความสั่นคลอน ทั้งในระดับฐานคติ คุณค่า และวิถีการปฏิบัติ ตลอดจนก่อให้เกิดกระแสความรู้สึกไม่มั่นคงและเคลือบแคลงใจแพร่หลายในทุกระดับของสังคม ดังปรากฏในกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงและตั้งคำถามถึงเจตนาที่แท้จริงของการกระทำดังกล่าวอย่างกว้างขวางในพื้นที่สาธารณะ อันเป็นข้อเท็จจริงที่ประจักษ์แจ้งโดยทั่วไป ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นกรณีที่พรรคการเมือง

---

[๕] Jan-Werner Müller, "Militant Democracy," in Michel Rosenfeld and András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 1253-1269; Jan-Werner Müller, "Defending Democracy Within the EU," *Journal of Democracy* 24, No. 2 (2013): 138-149; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures* (Strasbourg: Council of Europe, 2000).

ใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองโดยขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ จึงเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีจึงมีเหตุสมควรสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ตามที่มาตรา ๙๒ วรรคสอง กำหนดให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนี้ จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ประเทศในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความพอเหมาะพอควรระหว่างการกระทำและโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งได้กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ยังไม่ถึงขนาดกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์

๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่าในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้อง (พรรคไทยรักษาชาติ) โดยร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช หัวหน้าพรรค ได้มีหนังสือแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ๑ รายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยผู้ถูกร้องได้เสนอพระนามทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมาในวันเดียวกันนั้น

ได้มีพระราชโองการตามประกาศสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๗ ง ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ว่าการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม เป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ซึ่งพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์อยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ เพราะจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันโดยแน่ชัดแล้วว่าทูลกระหม่อนหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชบรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้จะทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาล แต่หากยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์อันปรากฏชัดเจนในพระราชโองการ ตามประกาศสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๗ ง ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องในทางการเมือง เป็นการกระทำที่มิบังควรเป็นอย่างยิ่ง ผู้ถูกร้องนำพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ทางสายโลหิตอย่างยิ่งมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองย่อมมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อันจะทำให้ประชาชนชาวไทยทั่วไปเข้าใจว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ขาดความเป็นกลางทางการเมืองมีผลทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะซึ่งผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อันเป็นการมุ่งทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ในที่สุด แต่ผู้ถูกร้องกลับมุ่งหวังผลประโยชน์ความได้เปรียบทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักการสำคัญของระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การตัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดระยะเวลาลงโทษนานเท่าใด ในเมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ได้กำหนดเวลาในการลงโทษไว้อย่างชัดเจนคือสิบปีเหมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทลงโทษในกรณีศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคเช่นเดียวกัน เห็นว่า โดยหลักการลงโทษแล้วต้องมีกำหนดระยะเวลาในการลงโทษแน่นอน หากถูกเพิกถอนสิทธิไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาย่อมมีผลเท่ากับบุคคลนั้นถูกตัดสิทธิความเป็นพลเมืองของรัฐไปอย่างถาวร ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริงทั้งที่ผู้นั้นยังเป็นพลเมืองของรัฐอยู่และยังมีหน้าที่ต่าง ๆ ต่อรัฐ เช่น การเสียภาษีให้รัฐนำไปใช้ในกิจการของรัฐ แต่กลับไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของรัฐตลอดชีพ การตัดสิทธิทางการเมืองถือเป็นการจำกัดสิทธิอย่างหนึ่งของพลเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติรับรองให้บุคคลได้รับการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หรือกระทบสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุด ซึ่งในกรณีของการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ตรา

กฎหมายของบ้านเมือง เพราะเหตุที่เป็นบุคคลที่มีทัศนคติไปในทางที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธินั้นก็ต้องมีระยะเวลาจำกัดเช่นเดียวกับที่กฎหมายอาญาคือต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการลงโทษ เพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วบุคคลย่อมไม่มีพฤติกรรมหรือทัศนคติแบบเดิมตลอดชีวิตแต่มีการพัฒนาอย่างพลวัตที่เปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตของบุคคลผู้นั้นหรือข้อเท็จจริงในสังคม เมื่อกาลเวลาผ่านไป ทัศนคติของบุคคลจึงเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยความจริงที่ว่าเหตุการณ์ในสังคมและทัศนคติของผู้คนมิใช่สิ่งที่หยุดนิ่งตายตัว จึงทำให้มีแนวคิดที่ให้โอกาสบุคคลที่เคยกระทำความผิดและถูกกีดกันออกจากสังคมในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อความปลอดภัยของสังคมได้กลับมาอยู่ร่วมกัน ซึ่งการกลับมาอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นในสังคมปกติในขณะที่มีทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปจนไม่เป็นอันตรายต่อสังคมแล้วนั้น จะทำให้คนเหล่านี้มีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมร่วมกับผู้อื่นและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อผู้ถูกร้องทราบว่าได้กระทำการขัดต่อพระราชโองการจึงสำนึกรับผิดชอบการกระทำของผู้ถูกร้องที่ได้น้อมรับพระราชโองการไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อมทันทีภายหลังที่ได้รับทราบซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีและความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาชัดเจนแน่นอนในการจำกัดสิทธิว่าด้วยมาตรการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้ใช้และตีความกฎหมายจึงต้องตีความกฎหมายไปในทางคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วยการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนแน่นอน และโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง กำหนดเวลาในการห้ามบุคคลที่เคยเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกวันจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ เมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในลักษณะเดียวกันเช่นนี้แล้วการจำกัดสิทธิทางการเมืองที่กำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ จึงควรกำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปีด้วยเช่นเดียวกันนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่อาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔

ปัญหาต้องพิจารณาต่อไปมีว่า คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และห้ามไม่ให้กรรมการบริหารของพรรคที่ถูกยุบไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายรุ่งเรือง พิทยศิริ ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไปก่อนแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยมีหลักฐานการแจ้งความประสงค์ขอลาออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคต่อ

หัวหน้าพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคผู้ถูกร้อง และได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ วรรคสอง บัญญัติให้การลาออกตาม (๑) ให้ถือว่าสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อนายทะเบียนสมาชิกหรือนายทะเบียน ในกรณีที่ยื่นต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียนแจ้งให้นายทะเบียนสมาชิกทราบโดยเร็ว นายรุ่งเรือง พิทยศิริ จึงไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องกระทำความผิด ดังนั้น นายรุ่งเรือง พิทยศิริ จึงไม่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๒ วรรคสอง และไม่ต้องห้ามไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๒ วรรคสอง และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๔ วรรคสอง

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นรูปแบบการปกครองที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่เพียงแต่จะเป็นสัญลักษณ์และศูนย์รวมแห่งจิตวิญญาณของชนในชาติเท่านั้น แต่ยังเป็นสถาบันที่คอยค้ำชูการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุดอีกด้วย นับตั้งแต่ยุคต้นของประวัติศาสตร์ชาติไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำชาติไทยทั้งในยามศึกและยามสงบ ทรงปกป้องคุ้มครองภยันตรายแก่ประชาชนและทรงเป็นผู้รวมชาติไทยให้เป็นปึกแผ่นมาโดยตลอด แม้พระองค์จะทรงมีพระราชอำนาจอย่างล้นพ้น แต่ก็ทรงใช้พระราชอำนาจเพื่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติได้อย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นแบบอย่างในการสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงมาสู่ประเทศชาติ

เสมอมา นับว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณอันหาที่สุดมิได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญยิ่งต่อสังคมไทยและความเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ถือได้ว่าประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และพระราชอำนาจดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยพระบรมเดชานุภาพ (Royal Charisma) การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในรูปแบบของพระบรมราชโองการซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ พระบรมราชโองการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๘๕ จัตวา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๒ เป็นต้น และพระบรมราชโองการที่ไม่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น ทรงมีพระราชดำรัสในโอกาสเปิดประชุมรัฐสภา หรือเสด็จไปทรงเป็นประธานในงานพระราชพิธีต่าง ๆ และพระบรมราชโองการอื่น ๆ เป็นต้น เพราะถือว่าพระองค์ทรงได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีแล้วโดยปริยาย ทั้งนี้ ถือว่าเป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากหลักพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

เห็นว่า ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีศักดิ์กฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจำนวน ๘ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของพรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามกฎหมายและมีข้อบังคับพรรคการเมืองของตนเอง ซึ่งข้อบังคับพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐเป็นหลักในการปฏิบัติ เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๔ (๑) เป็นต้น และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ สรุปว่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและมีความเป็นกลางทางการเมือง คดีนี้มีปรากฏหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ตามคำคัดค้านลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ว่า พรรคไทยรักษาชาติ (ผู้ถูกร้อง) มีการกระทำ (Actions) โดยคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องได้มีการประชุมกันและเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าสู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคเห็นพ้องว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมที่สุด จึงมีมติเห็นชอบเสนอพระนามทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่เสนอแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี การกระทำดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนการปฏิบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องโดยการประชุมก่อนที่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจะยื่นบัญชีรายชื่อนายกรัฐมนตรีของพรรคผู้ถูกร้องที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ต่อมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องได้กระทำไปโดยรู้ถึงและตั้งใจกระทำการ ทั้งนี้ เนื่องจากทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระบรมราชวงศ์ ย่อมทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและมีความเป็นกลางทางการเมืองรวมถึงสอดคล้องกับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสอง การที่ผู้ถูกร้องได้นำพระนามพระบรมราชวงศ์เสนอแต่งตั้ง

ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการนำพระบรมราชวงศ์เข้ามาสู่การเมือง (Politics) ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าด้วยอำนาจและเป็นอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ย่อมมีการใส่ร้าย โจมตีซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ด้วยเหตุนี้ การนำพระบรมราชวงศ์เข้ามาสู่การเมือง จะส่งผลให้พระบรมราชวงศ์ไม่สามารถทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและมีความเป็นกลางทางการเมืองได้ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่ากรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง จะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใดนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้ ดังนั้น เมื่อเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ส่วนการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” ถึงแม้ว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสี่ ดังกล่าว จะถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการมีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไว้ย่อมพิจารณาได้จากฐานความผิดของการกระทำผู้ถูกร้องซึ่งมีลักษณะร้ายแรงเหมือนกันโดยกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจึงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อีกด้วย อนึ่ง กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องบุคคลใดบ้างที่จะถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะได้พิจารณาวินิจฉัยตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๔ ที่บัญญัติว่า (๕) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย ต่อไป

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” ด้วยเหตุผลตามประเด็นที่หนึ่งที่มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง และตามประเด็นที่สองที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคของผู้ถูกร้องและพิจารณาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ดังนั้น ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิด ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๒**

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๘๘ ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา ๘๗ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๘๙ การเสนอชื่อบุคคลตามมาตรา ๘๘ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีหนังสือยินยอมของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อ โดยมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๒) ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ และไม่เคยทำหนังสือยินยอมตาม (๑) ให้พรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งคราวนั้น

การเสนอชื่อบุคคลใดที่มิได้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้น

มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่อ

อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๒๗๒ ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๕๗ เมื่อศาลรับคดีใดไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลกำหนดประเด็นและลำดับประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัย แต่ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมประเด็นหรือลำดับประเด็นที่ได้กำหนดหรือลำดับไว้เดิม

ตุลาการทุกคนเว้นแต่ตุลาการที่ได้รับอนุญาตให้ถอนตัวหรือต้องถอนตัวเพราะถูกคัดค้านต้องทำความเห็นส่วนตนตามประเด็นและตามลำดับประเด็นที่ศาลได้กำหนดหรือลำดับไว้

เมื่อศาลรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลมิได้

มาตรา ๕๘ หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้

เมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานใดเกิดขึ้นหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่มีความจำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัย หรือจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร ศาลอาจสั่งงดการสืบหรือไม่รับฟังพยานหลักฐานนั้นก็ได้

ตุลาการจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติไม่ให้นำเอกสารหรือพยานหลักฐานซึ่งอาจมีผลต่อความมั่นคงของประเทศมาใช้ในคดีได้

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๙๒ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๙๓ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๒ คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเอง หรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้องและดำเนินคดีแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุดช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ได้

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องขอของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ก็ได้

มาตรา ๙๔ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น

ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๓ ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวพร้อมกับชื่อของพรรคการเมืองนั้นให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

เมื่อพรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลใดตามวรรคหนึ่งแล้ว บุคคลนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นจะถอนรายชื่อหรือเปลี่ยนแปลงรายชื่อบุคคลนั้นได้เฉพาะกรณีบุคคลนั้นตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และต้องกระทำก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง

การคัดเลือกรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๑๔ การเสนอรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีหนังสือยินยอมของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อ โดยมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่เคยทำหนังสือยินยอมตาม (๑) ให้พรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งคราวนั้น

การเสนอชื่อบุคคลใดที่มิได้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้น

๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔๑ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและ

หลักฐานโดยพลัน ถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวน ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้

การดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อมูลอันทำให้สามารถระบุตัวตนของผู้แจ้ง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรานี้ มาตรา ๓๒ (๓) หรือมาตรา ๔๗ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้สืบสวนหรือไต่สวนตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๔๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ในการไต่สวน กรรมการหรือเจ้าพนักงานต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยสรุป

ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กรรมการหรือเจ้าพนักงานกำหนด และมีสิทธิที่จะให้ทนายความหรือบุคคลซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมฟังการไต่สวนได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้กรรมการหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไปได้

ในการแจ้งตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานจะแจ้งโดยวิธีปิดหมาย หรือส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือแจ้งทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว

ในการสืบสวนหรือไต่สวน เจ้าพนักงานอาจจัดให้มีการบันทึกภาพหรือเสียงของผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานด้วยก็ได้

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองได้กระทำการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) – (๔) ดังนั้น เมื่อมีพฤติการณ์หรือหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๒ ว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดี มาตรา ๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด กล่าวคือตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ การดำเนินการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ร้องจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ และตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติขั้นตอนในการแจ้งข้อกล่าวหาและการให้สิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้อง การยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ร้องมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ การที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า มติของผู้ร้องในการประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ที่ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

นายทะเบียนมิได้ทำการสืบสวน หรือไต่สวน เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเสียก่อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ จึงฟังไม่ขึ้น การยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๔ และศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง (๒) หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยมีบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจะมิได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันก็ตาม การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่น

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด ต่อมามีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมอีกหลายครั้ง รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๓ บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ย่อมทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมิได้บัญญัติไว้ก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ แสดงให้เห็นว่า คณะองคมนตรีซึ่งมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ยังต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมืองนั้น ย่อมหมายความรวมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ย่อมทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมืองด้วย ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓

มีกรณีที่จะพิจารณาต่อไปว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ซึ่งทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาลจะยังทรงสถานะในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์หรือไม่ ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปของประชาชนชาวไทย ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องย่อมทราบดีว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้ทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาล แต่ยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ นอกจากนี้ การเป็นสมาชิกแห่งพระบรมราชวงศ์ย่อมเป็นได้โดยกำเนิดหรือโดยทรงแต่งตั้ง

แม้ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี จะทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วก็ยังทรงเป็นสมาชิกแห่งพระบรมราชวงศ์โดยกำเนิด จึงย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล ทรงเป็นกลางทางการเมือง ไม่ทรงเกี่ยวข้องกับการเมือง รวมถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ก็ต้องทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ พรรคไทยรักษาชาติโดยร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอพระนาม “ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี” เป็นนายกรัฐมนตรีและได้แถลงต่อสื่อมวลชนจำนวนมากว่าคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีการประชุมและเสนอชื่อจากสมาชิกพรรคไทยรักษาชาติถึงบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมเข้าสู่การพิจารณาของกรรมการบริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรคเห็นพ้องว่ารายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเป็นชื่อที่มีความเหมาะสมที่สุดจึงมีมติให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นจึงได้ติดต่อประสานทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อทำการคัดเลือกบุคคลซึ่งพรรคเห็นสมควรจะเสนอให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามข้อบังคับพรรคไทยรักษาชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๑๘ และตามข้อบังคับพรรคไทยรักษาชาติดังกล่าว ข้อ ๑๑๘ (๓) ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลตาม (๑) แล้ว ให้บุคคลนั้นทำหนังสือยินยอมให้เสนอชื่อตนเองตามรายละเอียดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ...” คำแถลงของร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคเรียงลำดับขั้นตอนการประชุมการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อบังคับของพรรค ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี มีความประสงค์และอาสาทำงานให้กับประเทศชาติ ผู้ถูกร้องได้รับทราบความประสงค์และเจตนาดังกล่าว จึงนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณากันในคณะกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้องกระทำตามประสงค์และความยินยอมของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ด้วยเจตนาบริสุทธิ์นั้น ไม่อาจรับฟังได้

การที่ผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ การเสนอชื่อดังกล่าวจะเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งที่ยังไม่มีผลให้สมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง เนื่องจากผู้ร้องไม่ได้ประกาศรายชื่อที่ผู้ถูกร้องแจ้งรายชื่อ ผู้ถูกร้องอ้างว่าผลการเสนอชื่อดังกล่าวย่อมยุติไป ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยถือว่าไม่มีการเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าว แม้จะมีผลเป็นการไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้นก็ตาม แต่การกระทำเดียวกันอาจเป็นความผิดต่อกฎหมายอื่นอีกก็ได้

กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ เห็นว่า โดยเหตุที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ได้รับมอบหมายภารกิจที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทในการดำเนินภารกิจทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระทำใด ๆ ของพรรคการเมือง จึงต้องเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง อยู่ในกรอบระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมาย เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีต่อสมาชิกและประชาชนโดยทั่วไป เมื่อพิจารณาการกระทำของผู้ถูกร้องในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยวุฒิภาวะของร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ย่อมสามารถเล็งเห็นผลของการกระทำดังกล่าวว่า จะทำให้ประชาชนเลื่อมใสศรัทธาโดยหวังจะได้รับการลงคะแนนเสียงให้กับพรรคของตน จึงเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องในทางการเมืองแล้ว ไม่อาจอ้างว่าไม่มีเจตนากระทำผิด ดังนั้นการกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำตรงกันข้ามกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่พระองค์ รวมถึงพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ที่ทรงดำรงอยู่เหนือ

การเมือง และเป็นกลางทางการเมือง กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองโดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการลงโทษไว้ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้ใช้และตีความกฎหมาย จึงต้องพิจารณาว่า การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ถูกยุบจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใดหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิในการเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองของพลเมืองของรัฐ การตรากฎหมายที่มีมาตรการจำกัดสิทธิทางการเมืองใดต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิ การกำหนดมาตรการใดใช้บังคับ ต้องใช้วิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยกระทบสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุด และสมควรแก่เหตุ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๖ โดยเหตุที่ทัศนคติของบุคคล ย่อมมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้ใช้ความรู้ความสามารถพัฒนาสังคมร่วมกับบุคคลอื่น ๆ และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองอีกต่อไปและโดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ กำหนดเวลาในการห้ามบุคคลที่เคยเป็น

กรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ กำหนดระยะเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นระยะเวลาที่องค์กรนิติบัญญัติผู้ตรากฎหมายเห็นว่า เป็นกำหนดเวลาในการจำกัดสิทธิทางการเมืองที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้น การที่สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานทางการเมือง ในลักษณะเดียวกัน การจำกัดสิทธิทางการเมืองที่กำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ก็ควรเป็นการกำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาในการห้ามกรรมการบริหารของพรรคการเมืองพรรคที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ จึงกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบ

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ บัญญัติว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่

วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ดังนั้น ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่** ๑/๒๕๖๒

วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ และผู้ร้องได้มีประกาศ เรื่อง การรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับใบสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ประสงค์จะแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แจ้งรายชื่อพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีต่อผู้ร้อง ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ (แบบ ส.ส.๔/๒๕) ยื่นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยแจ้งรายชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่ผู้ถูกร้องมีมติ

เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่าได้กระทำการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ที่บัญญัติให้สิทธิพรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การเสนอชื่อดังกล่าวกระทำด้วยความสุจริต มิได้มีเจตนาที่จะกระทำการขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ทั้งมิได้มีเจตนากระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิได้มีเจตนาใด ๆ ที่ประสงค์จะให้เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท และยืนยันในความจงรักภักดีและยึดมั่นว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เมื่อมีพระราชโองการ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้รับทราบและน้อมรับพระราชโองการด้วยความจงรักภักดีต่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ และกฎหมายบัญญัติว่าการเสนอชื่อบุคคลใดที่มิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญให้ถือว่าไม่มีการเสนอชื่อบุคคลนั้น มิได้กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ เป็นการวินิจฉัยปรับบทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๑ บัญญัติว่า รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต เมื่อปรับบทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วจะอยู่ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ ว่า รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต ฯ จึงเห็นได้ว่าการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ปรับให้เป็นบทบัญญัติในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” แล้ว ฉะนั้นหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ ที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ตามคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ ได้พิจารณาวินิจฉัยเป็นหลักการต่อไปอีกว่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส พระราชธิดา และพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ย่อมต้องดำรงพระองค์ไม่ขัดแย้งหรือสอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ เป็นหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีถือได้ว่าหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ เป็นที่รับรู้รับทราบโดยทั่วไปแล้ว ดังปรากฏตามพระราชโองการที่สอดคล้องกันที่ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เป็นพระราชโองการอันเกี่ยวกับการดำรงพระองค์ของสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์ เพื่อให้แนวทางปฏิบัติเป็นไปตามจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติของพระมหากษัตริย์

ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องต้องถูกผูกพันรับรู้รับทราบในหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ ที่ว่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส พระราชธิดา และพระบรมราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ และกรณีตามพระราชโองการ ฯ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีพระราชโองการ ฯ โดยเฉพาะว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี แม้จะได้ทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว หากยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ... ด้วยเป็นพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชบรมนาถบพิตร และเป็นพระเชษฐภคินีของพระมหากษัตริย์ โดยในการดำรงพระองค์และการประกอบพระกรณียกิจต่าง ๆ นั้น ทรงปฏิบัติด้วยการถวายงานของข้าราชการในพระองค์ และหน่วยราชการต่าง ๆ ของหน่วยราชการในพระองค์ตลอดมา ... ดังที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจร่วมกับพระองค์หรือแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ... เฉพาะอย่างยิ่งเป็นพระบรมราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ทางสายพระโลหิตอีกด้วย การดำรงพระองค์ดังกล่าวเป็นที่รับรู้รับทราบกันทั่วไปว่า เป็นการดำรงพระองค์ในหลักการอยู่เหนือการเมืองและการดำรงความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ด้วย ผู้ถูกร้องในฐานะประชาชนชาวไทยต้องตระหนักสำนึกอยู่เสมอว่า ไม่สมควรอย่างยิ่งในการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม การกระทำ

ของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำโดยเจตนารู้สำนึกได้ว่าอาจเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท อันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) จึงสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ชัดเจนจึงมีข้อพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ถูกยุบจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด โดยหลักแล้วการลงโทษต้องมีกำหนดเวลาในการลงโทษเสมอ มิฉะนั้นแล้วย่อมก่อให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอนและคาดหมายไม่ได้แห่งกฎหมาย ประกอบกับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐ หากถูกเพิกถอนไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ย่อมมีผลเท่ากับบุคคลนั้นถูกพรากความเป็นพลเมืองของรัฐไปอย่างถาวร ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริงที่ผู้นั้นยังคงเป็นพลเมืองของรัฐอยู่และยังมีหน้าที่ต่าง ๆ ต่อรัฐ เช่น เสียภาษีให้รัฐนำไปใช้ในกิจการของรัฐ แต่กลับไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของรัฐตลอดไป และไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิ การกำหนดมาตรการใดก็ตาม ต้องใช้วิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยกระทบสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุด หรือที่เรียกว่า “การจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น” ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๒๖ สำหรับกรณีของการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบนี้ โดยที่สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิมนุษยชนที่เรียกว่า “สิทธิทางการเมือง” รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของพลเมืองให้เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้ใช้และตีความกฎหมายจึงต้องตีความกฎหมายไปในทางคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ด้วยการกำหนดระยะเวลาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพียงอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังไม่ถึงขนาดที่เป็นการกระทำโดยมีเจตนาที่จะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ยังมิได้ก่อให้เกิด

ความเสียหายร้ายแรงต่อระบอบการปกครองของประเทศชาติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความสำนึกรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ได้น้อมรับพระราชโองการไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อมทันทีภายหลังที่ได้รับทราบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ และโดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ กำหนดเวลาในการห้ามบุคคลที่เคยเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ เมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในลักษณะเดียวกันเช่นนี้แล้ว การจำกัดสิทธิทางการเมืองที่กำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ก็ควรเป็นกำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วยเช่นกัน จึงกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบ

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ บุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องในเวลาที่ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องห้ามกระทำการดังกล่าวนั้น ซึ่งในกรณีนี้คือผู้ที่เป็นกรรมการบริหารพรรคอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคอยู่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลจังหวัดพัทยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง (บริษัท คัม โกลบอล จำกัด ที่ ๖ และ บริษัท คีน เทค จำกัด ที่ ๗) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ผบ. ๕๑๕/๒๕๖๑ และคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ผบ. ๙๕๖/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองและเอกสารประกอบ รวม ๒ คำร้อง สรุปได้ดังนี้

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑ นางสาวฮิลลารี่ หลุยส์ เวบสเตอร์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท บาลี ฮาย จำกัด ที่ ๑ กับพวก รวม ๗ คน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพัทยา สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคล ได้ตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายกับโจทก์ในกรรมสิทธิ์ห้องชุดเลขที่ ๑๑๐๖ โครงการวอเตอร์ฟรอนท์สวีทแอนด์เรสซิเดนซ์ เป็นจำนวนเงิน ๗,๒๐๓,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ ตกลงจะโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้กับโจทก์ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งโจทก์ชำระเงินตามกำหนดสัญญาบางส่วนแล้ว แต่จำเลยที่ ๑ ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ การกระทำของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจเป็นการกระทำโดยจงใจให้โจทก์ในฐานะผู้บริโภค

ได้รับความเสียหาย และจำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ เป็นกรรมการบริษัท ส่วนจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ เป็นผู้ถือหุ้น จึงต้องร่วมกันหรือแทนกันรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ คืนเงินแก่โจทก์จำนวน ๖,๑๐๑,๓๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่รับเงินไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนโจทก์ พร้อมค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงอีกสองเท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒,๒๐๒,๗๐๐ บาท จำเลยที่ ๑ ให้การว่าโจทก์ไม่เคยชำระเงินตามสัญญาจะซื้อจะขายให้แก่จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๑ ไม่ได้เป็นผู้ผิดสัญญาการที่จำเลยที่ ๑ ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดให้โจทก์ได้ เนื่องจากเมืองพัทยามีคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารโครงการไว้ชั่วคราว กรณีจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยที่ ๑ ไม่มีเจตนาที่จะเอาเปรียบผู้บริโภคหรือจงใจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย ส่วนจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ให้การว่าจำเลยทั้งสองไม่ได้เข้าทำสัญญากับโจทก์ จำเลยทั้งสองไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย และจำเลยทั้งสองเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทจำเลยที่ ๑ ซึ่งได้ชำระค่าหุ้นเต็มจำนวนแล้ว

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑ นายจีน พอล เบลลอน ที่ ๑ และนางแองเจลา มารี ฟิกกุชิโอ ที่ ๒ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท บาลี ฮาย จำกัด ที่ ๑ กับพวก รวม ๗ คน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพัทยา สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคล ได้ตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายกับโจทก์ทั้งสองในกรรมสิทธิ์ห้องชุดเลขที่ ๙๐๑ โครงการวอเตอร์ฟรอนท์สวีทแอนด์เรสซิเดนซ์ เป็นจำนวนเงิน ๑๓,๑๕๑,๕๖๗ บาท โดยจำเลยที่ ๑ ตกลงจะโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้กับโจทก์ทั้งสองภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งโจทก์ทั้งสองชำระเงินตามกำหนดสัญญาบางส่วนแล้ว แต่จำเลยที่ ๑ ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ การกระทำของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจเป็นการกระทำโดยจงใจให้โจทก์ทั้งสองในฐานะผู้บริโภคได้รับความเสียหาย และจำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ เป็นกรรมการบริษัท ส่วนจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ เป็นผู้ถือหุ้น จึงต้องร่วมกันหรือแทนกันรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ คืนเงินแก่โจทก์ทั้งสองพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งค่าทนายความให้แก่โจทก์ทั้งสอง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘,๕๒๘,๑๔๒ บาท พร้อมค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงแก่โจทก์ทั้งสองตามที่ศาลเห็นสมควร จำเลยที่ ๑ ให้การว่าโจทก์ทั้งสองเป็นฝ่ายผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด เนื่องจากไม่ได้ชำระเงินตามสัญญาให้ครบถ้วน และการที่จำเลยที่ ๑ ไม่สามารถ

โอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดให้โจทก์ทั้งสองได้ เนื่องจากเมืองพัทยามีคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารโครงการไว้ชั่วคราว กรณีจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยที่ ๑ ไม่มีเจตนาที่จะเอาเปรียบผู้บริโภคหรือจงใจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย ดังนั้น จำเลยที่ ๑ ไม่จำต้องรับผิดในค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามที่โจทก์เรียกร้องมา ส่วนจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ให้การว่าจำเลยทั้งสองไม่มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับโจทก์ทั้งสอง และจำเลยทั้งสองไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จำเลยทั้งสองเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทจำเลยที่ ๑ ซึ่งได้ชำระหุ้นเต็มจำนวนแล้ว

ต่อมา จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ยื่นคำโต้แย้งในคดีทั้งสองของศาลจังหวัดพัทยาเพื่อขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และมาตรา ๒๖ กำหนดให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลและการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แต่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้บุคคลอาจต้องร่วมรับผิดกับบริษัทเนื่องจากตนถือหุ้นในบริษัท อันเป็นความรับผิดเกินส่วนลงหุ้นของตน และยังได้กำหนดให้ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นการกระทำของบริษัท ถือเป็นการกระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินโดยตรง ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังกำหนดให้ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดจะรับผิดเพียงเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ และให้สิทธิผู้ถือหุ้นเพียงการตรวจดูรายงานการประชุมกรรมการและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นเท่านั้น ผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิในการบริหารบริษัทโดยตรงเช่นเดียวกับกรรมการบริษัท และการที่มาตรา ๔๔ บัญญัติให้จำเลยทั้งสองต้องรับผิดเกินส่วนลงหุ้นของตนเป็นการใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ โดยรัฐมุ่งเน้นเพียงคุ้มครองผู้บริโภค แต่ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ถือหุ้น อีกทั้งการกำหนดภาระการพิสูจน์ตกแก่จำเลยทั้งที่จำเลยทั้งสองเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเลยที่ ๗ ถือหุ้นบริษัทเพียงหนึ่งหุ้น การฟ้องคดีของโจทก์ส่งผลให้เกิดภาระหน้าที่แก่จำเลยทั้งสองในการหาทนายความและการต่อสู้คดี จึงขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกด้วย

ศาลจังหวัดพัทยาเห็นว่า คำโต้แย้งทั้งสองของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดพัทยาส่งคำโต้แย้งทั้งสองของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๖ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดพัทยาจะใช้เฉพาะพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และคำโต้แย้งทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกันจึงให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งทั้งสองของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” แต่บทคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามวรรคหนึ่งอาจถูกจำกัดได้ตามวรรคสองที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เห็นได้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิอื่นใดที่จะพึงมีย่อมได้รับความคุ้มครอง เพียงแต่สิทธิในทรัพย์สินนี้อาจถูกจำกัดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การอายัด การยึด การริบทรัพย์ การจำหน่ายทรัพย์สินของบุคคลอื่น อาจกระทำได้หากมีกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น แต่การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนนั้น ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติขึ้น

โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจทั้งในด้านความรู้ อำนาจต่อรอง และความสามารถที่จะต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ออกแบบไว้สำหรับคดีแพ่งสามัญซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันมาใช้บังคับแก่คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคอย่างยิ่ง รัฐสภาจึงได้กำหนดให้มีกระบวนวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค ให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม อันจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการที่จะบัญญัติกฎเกณฑ์ กลไกพิเศษในวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้น ก็ได้คำนึงถึงความพร้อมของผู้ประกอบธุรกิจอยู่ด้วยโดยต้องให้อยู่ในดุลยภาพ คือไม่กระทบสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจเกินขอบเขตจนภาคธุรกิจของประเทศต้องสะดุดหรือไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยเห็นได้จากกรณีการจัดตั้งบริษัทตามกฎหมายซึ่งกระทำโดยง่าย แต่ระบบการควบคุมนิติบุคคลกลับไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลนิติบุคคลให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริษัทจึงเป็นเพียงหุ่นเชิด เครื่องกำบัง ในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญา พระราชบัญญัตินี้จึงได้นำ “หลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัท” มาใช้ในการพิจารณาพิพากษา เพื่อไม่ให้แยกความเป็นนิติบุคคลของบริษัทออกจากบุคคลธรรมดา โดยบัญญัติไว้ในความมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไว้ว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน” บทบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงบทสันนิษฐานให้ผู้เป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคล ต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำของนิติบุคคล

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานให้รับผิดในทางแพ่ง มิใช่ความรับผิดทางอาญา และเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเท่านั้น มิใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด ทั้งยังมีเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานที่โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ได้เสียก่อนว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้น หรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินไปจนไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้แก่ผู้บริโภค จึงเป็นการจำเป็นและมีเหตุผลอันสมควรที่จะกำหนดให้มีข้อสันนิษฐานนี้ได้

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย แต่ถ้าผู้นั้นสามารถพิสูจน์ตนเองได้ว่ามิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำของนิติบุคคลดังกล่าว ก็หลุดพ้นความรับผิดไป ทั้งนี้การใช้อำนาจของศาลในการเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม หรือมีอำนาจพิพากษาให้ร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจำเลยร่วมมีสิทธิในการต่อสู้ในคดีโดยกระทำต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หากตนไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การพิพากษาให้บุคคลดังกล่าวร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคก็เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อการดำเนินการของนิติบุคคล และยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเหมาะสมเพราะเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจ และเป็นกรณีจำเป็นเนื่องจากศาลจำต้องนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาเพื่อไม่ให้บุคคลใดอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคลปฏิเสธความรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลที่ตนควรต้องร่วมรับผิดด้วย และเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบมิให้กระทบสิทธิของบุคคล ประธานศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๒๘ กำหนดให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นเพื่อประกอบการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพราะการต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคล และต้องมีภาระการพิสูจน์ ไม่เป็นการจำกัดอำนาจหรือกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธ

อำนาจในการถือครองหุ้นของบุคคล สิทธิในการถือหุ้นของบุคคลมีอยู่อย่างไรก็ยังคงมีอยู่อย่างนั้น ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของบุคคลจนเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกสันนิษฐานจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔–๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วนผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หมายความว่า รัฐจะบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากไม่มีการบัญญัติเงื่อนไขไว้ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัตินั้นต้องชอบด้วย “หลักความได้สัดส่วน” อันประกอบด้วย หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดหรือส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพน้อยที่สุด อีกทั้งโดยเฉพาะต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชน หรือต้องพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการนั้น

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีแนวคิดจาก “หลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัท” ศาลจะไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัท หากบริษัทนั้น ๆ ก่อตั้งขึ้นโดยฉ้อฉล หรือก่อตั้งขึ้นโดยอุบายหลอกลวงของบุคคลธรรมดาเพื่อปัดความรับผิดชอบตนเองไปให้นิติบุคคล โดยอาศัยหลักการเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากของบริษัท ดังนั้น หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือแม้กระทั่งผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคล จะต้องร่วมรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้นด้วย

มาตรา ๔๔ ถือเป็นอำนาจพิเศษของศาล ผู้ถือหุ้นจะรับผิดร่วมกับนิติบุคคลได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต มีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค และมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น แม้ว่าการพิพากษาให้ผู้ถือหุ้นต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลและมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นก็ตาม

จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีความเหมาะสมเพื่อให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ การใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งเป็นกรณีจำเป็น เนื่องจากศาลจำต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคล เป็นหุ่นเชิดหรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิด หรือใช้สภาพนิติบุคคลเพื่อปิดบังบุคคลที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่านิติบุคคล และการใช้บทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด เนื่องจากผู้ถือหุ้นจะร่วมรับผิดกับนิติบุคคลได้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่านิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น และผู้ถือหุ้นยังมีสิทธิสืบพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบกับศาลจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้จะต้องเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลผู้สุจริต บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่ใช่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ที่ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิม คือ เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” แต่บทคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามวรรคหนึ่งอาจถูกจำกัดได้ตามวรรคสองที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เห็นได้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิอื่นใดที่จะพึงมี เพียงแต่สิทธิในทรัพย์สินนี้อาจถูกจำกัดได้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การอายัด การยึด การริบทรัพย์ การจำหน่ายทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้กระทำได้โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น แต่การจะตราบทกฎหมายที่มีผลไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนได้นั้นย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เข้าลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา ๒๖ นี้ กล่าวคือ ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย และกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจทั้งในด้านความรู้ อำนาจต่อรอง และความสามารถที่จะต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ออกแบบไว้สำหรับคดีแพ่งสามัญซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันมาใช้บังคับแก่คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งในการนำมาใช้กับการดำเนินคดีผู้บริโภค รัฐสภาจึงได้กำหนดให้มีกระบวนวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคที่เป็นข้อพิพาทในทางแพ่งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค ให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันไม่ชอบของผู้ประกอบธุรกิจได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม อันจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการที่จะบัญญัติกฎเกณฑ์กลไกพิเศษในวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้น ก็ได้คำนึงถึงความพร้อมของผู้ประกอบธุรกิจอยู่ด้วยโดยต้องให้อยู่ในดุลยภาพ คือไม่กระทบสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจเกินขอบเขตจนภาคธุรกิจของประเทศต้องสะดุดหรือไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

กรณีตามคำร้องทั้งสอง เป็นกรณีที่ศาลในคดีผู้บริโภคจะใช้บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง มาบังคับแก่คดี ซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสีย

ค่าตอบแทน" บทบัญญัตินี้กำหนดให้อำนาจศาลสามารถใช้ดุลพินิจวางมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้จริงจังยิ่งขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งนิติบุคคลมาเป็นผู้ประกอบธุรกิจในรูปห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามกฎหมายสามารถจัดตั้งขึ้นโดยง่าย แต่ระบบการควบคุมกลับไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลห้างหุ้นส่วนบริษัทให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เปิดช่องให้เกิดการใช้บริษัทเป็นหุ่นเชิดเครื่องกำบัง หรือสิ่งหลอกลวงในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญาต่อผู้บริโภค จึงต้องนำ "หลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัท" มาใช้เป็นกรณียกเว้นในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้บริโภค เพื่อไม่ให้แยกความเป็นนิติบุคคลของบริษัทออกจากบุคคลธรรมดา โดยมีเงื่อนไขของการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ไว้ถึง ๒ ประการ กล่าวคือ (๑) บริษัทนั้นถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และ (๒) ทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของบริษัทหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากบริษัทดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วมกับบริษัท และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่บริษัทมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นไปจากบริษัทจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ข้อสันนิษฐานดังกล่าวมิใช่ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา และเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเท่านั้น มิใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาดเพราะเป็นข้อสันนิษฐานที่อาจถูกหักล้างได้ โดยมีหลักการใช้อยู่ว่าคดีจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของข้อสันนิษฐาน (basic facts) ต่อศาลให้ชัดก่อนจึงจะนำข้อสันนิษฐานดังกล่าวมาใช้ในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ได้ กล่าวคือ ผู้ที่จะเอาประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานบทนี้ให้ครบเสียก่อนจึงจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ให้มีผลเป็นการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์อันเป็นกระบวนวิธีพิจารณาคดีตามปกติในชั้นศาล การที่คู่ความจะเอาประโยชน์จากข้อสันนิษฐานบทนี้จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขให้ปรากฏเสียก่อนสองประการ คือ (๑) นิติบุคคลที่ต้องรับผิดต่อผู้บริโภคนั้นถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปจนไม่พอชำระหนี้ให้แก่ผู้บริโภค และ (๒) ผู้ที่จะถูกสันนิษฐานให้ร่วมรับผิดกับนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือผู้รับมอบทรัพย์สินไปจากนิติบุคคลนั้น อันเป็นกรณีการกำหนดข้อสันนิษฐานที่มีข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของข้อสันนิษฐานไว้โดยมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงที่

สมเหตุสมผล (rational connection) และเมื่อจำเลยเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีแล้ว จำเลยยังมีสิทธิยกข้อโต้แย้งและสามารถนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำของนิติบุคคลดังกล่าว

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้โต้แย้งทั้งสองซึ่งเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทต้องร่วมรับผิดกับบริษัทเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของจำเลยทั้งสองในการถือหุ้นของบริษัท เพราะทำให้จำเลยทั้งสองต้องรับผิดในหนี้ของบริษัทเกินส่วนลงหุ้นของตน และการกำหนดให้ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบริษัท เป็นการกระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินโดยตรง มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย หากว่าผู้นั้นสามารถพิสูจน์ตนเองได้ว่ามิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว ก็หลุดพ้นความรับผิดไป ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของผู้โต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จนเกินความจำเป็นหรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกสันนิษฐานจนเกินสมควรแก่เหตุแต่ประการใด หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ที่ถูกสันนิษฐาน ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพโดยรับรองไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของบุคคล และขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอันเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันและความไม่เป็นธรรมทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบในการดำเนินคดีจึงกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใช้เฉพาะคดีผู้บริโภคซึ่งแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่งและเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ ดังปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “... ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มา

ซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ... อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น ..." โดยมาตรา ๓ บัญญัติลักษณะของคดีผู้บริโภคไว้ว่า "คดีผู้บริโภค หมายความว่า (๑) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา ๑๙ หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ..." และในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วมและให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นซึ่งดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง โดยเป็นความรับผิดชอบที่มีต่อผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาหากมีข้อเท็จจริงที่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้นิติบุคคลดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้บริโภค นอกจากนี้มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดี

ผู้บริโภคเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็วและเที่ยงธรรม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความลดน้อยลง

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ประกอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยทั้งสองคำร้องโต้แย้งแล้ว เห็นได้ว่า คดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องแทนผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ซึ่งผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการดำเนินคดี จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยให้มีวิธีพิจารณาคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ หากกระบวนพิจารณาคดีผู้บริโภคมิได้กำหนดไว้ในกฎหมายนี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา บทบัญญัติมาตรา ๗ บัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกระบวนพิจารณาคดีของศาลตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ที่ได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจของศาลไว้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วมและมีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการเยียวยา หากผู้บริโภคนั้นได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขที่ศาลจะใช้อำนาจดังกล่าวจะได้มาจากการพิจารณาคดีของศาลโดยมีคู่ความและเจ้าพนักงานคดีซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา เข้ามาช่วยในการให้ได้ความจริงในข้อนี้ เช่น ความในมาตรา ๒๙ บัญญัติว่าหากศาลเห็นว่าประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิต การประกอบการ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นของผู้ประกอบธุรกิจ ให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่แก่ผู้ประกอบธุรกิจนั้น หรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ข้อ ๒๘ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นโดยให้คู่ความทราบและมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านได้ และเมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลย่อมเรียกให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดเข้ามาเป็นจำเลยร่วม ซึ่งการเข้ามาเป็นจำเลยร่วมหมายถึงการเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ทำให้มีสิทธิในการต่อสู้คดีในศาลได้เพื่อแสดงข้อเท็จจริงอันเป็น

เงื่อนไขตามกฎหมายที่ตนจะไม่ต้องรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลที่มีต่อผู้บริโภคได้ โดยต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน กล่าวได้ว่า การใช้อำนาจของศาลในการเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วมหรือมีอำนาจพิพากษาให้ร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งคู่ความหมายความรวมถึงจำเลยร่วมมีสิทธิในการต่อสู้ในคดีโดยกระทำต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หากตนไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การพิพากษาให้บุคคลดังกล่าวร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคก็เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อการดำเนินการของนิติบุคคล ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองกับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมผู้ประกอบธุรกิจให้พัฒนาสินค้าและบริการ และเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดียิ่งขึ้นแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระ ไม่จำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่มีข้อที่ปรากฏให้เห็นได้ว่าการใช้อำนาจของศาลจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ด้วยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมีเจตนารมณ์ว่า โดยที่ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับ

ความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังเป็นกฎหมายในทาง**คดีแพ่ง**เนื่องด้วยในมาตรา ๓ มีบทนิยามศัพท์คำว่า "คดีผู้บริโภค"[๑] ได้ให้หมายความว่า เป็น**คดีแพ่ง**ในประเภทต่าง ๆ และในกรณีที่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดในเรื่องใดในเรื่องวิธีสบัญญัติไว้ ในมาตรา ๗[๒] ยังได้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ **จึงไม่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง** ซึ่งมีหลักว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ในส่วนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติ**ในทางแพ่ง** ซึ่งได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกให้หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม อันเป็นการก่อให้เกิด**หนี้โดยคำพิพากษาของศาล** นอกจากนั้น ยังเป็นกฎหมายเฉพาะที่มายกเว้นหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องหุ้นส่วนและบริษัท

---

[๑] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"คดีผู้บริโภค" หมายความว่า

(๑) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา ๑๙ หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(๒) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(๓) คดีแพ่งที่เกี่ยวพันกันกับคดีตาม (๑) หรือ (๒)

(๔) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๗ กระบวนพิจารณาคดีผู้บริโภคให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา ๖ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เนื่องด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๕ บัญญัติว่า “ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนตามบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมเข้ากันเป็นหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น” ซึ่งหมายความว่า นิติบุคคลจะมีสภาพแยกออกจากบุคคลธรรมดา ทั้งนี้ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น[๓] แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดของผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือบุคคลอื่นที่อยู่ภายในนิติบุคคล เช่น บุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคล ก็ขึ้นอยู่กับประเภทของนิติบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ

- หากเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด[๔] คือห้างหุ้นส่วนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผู้เป็นหุ้นส่วนสองจำพวก ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคนซึ่งมีจำกัดความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนรับจะลงหุ้นในห้างหุ้นส่วนนั้นจำพวกหนึ่ง และ

(๒) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคนซึ่งต้องรับผิดร่วมกันในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวนอีกจำพวกหนึ่ง

- หากเป็นบริษัทจำกัด[๕] คือบริษัทประเภทซึ่งตั้งขึ้นด้วยแบ่งทุนเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน โดย**ผู้ถือหุ้นต่างรับผิดจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ**

การที่กฎหมายบัญญัติให้ หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย **ย่อมเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้บรรลุผลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย** ที่ต้องการให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความ

---

[๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๗

[๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๗

[๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙๖

รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้น การกำหนดให้ต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคในทางแพ่งดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเงื่อนไขเฉพาะในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง อีกทั้งกฎหมายยังเปิดโอกาสให้หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน อีกทั้งในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๘ ได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นเพื่อประกอบการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้ และได้กำหนดให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นของเจ้าพนักงานคดีต้องให้คู่ความทุกฝ่ายทราบและไม่ตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความรัดกุม **ดังนั้น หากเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอยู่ในเงื่อนไขและไม่เข้าข้อยกเว้นทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่จะเข้ามาช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายที่เกิดกับผู้บริโภค ตลอดจนหากพิจารณาประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคกับภาระหน้าที่ของบุคคลที่ต้องอยู่ในบังคับทางกฎหมายแล้ว รัฐควรที่จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจในการต่อรองที่น้อยกว่า**

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มี

ระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง **จึงไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ**ของบุคคล**เกินสมควรแก่เหตุ** และ**ไม่มีบทบัญญัติในส่วนใดที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และไม่ได้ขัดต่อหลักนิติธรรม** รวมทั้งการตรากฎหมายดังกล่าว ก็ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ด้วยอันปรากฏตามคำปรารภ[๖] ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๒๙ (เทียบได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย) และปรากฏในเหตุผลของการตรากฎหมายฉบับนี้อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหมายเหตุท้ายกฎหมายด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๖] "พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตาม**มาตรา ๒๙** ประกอบกับมาตรา ๓๒ **มาตรา ๔๑** และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ – ๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน หากจะมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง

คือ หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนได้ตามอำเภอใจ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้น จะต้องมีความเหมาะสม จำเป็นและได้สัดส่วน หรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่

ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน" แล้วเห็นว่า ตามหลักความเป็นนิติบุคคลของบริษัท เมื่อมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทแล้ว บริษัทจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น ทรัพย์สินหรือทุนของบริษัทแยกจากทรัพย์สินของผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ถือหุ้นจึงไม่ต้องรับผิดในหนี้ที่บริษัทได้ก่อขึ้น โดยผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถืออันเป็นทรัพย์สินหรือทุนของบริษัทนั้น ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๕ และมาตรา ๑๐๙๖ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งบริษัทตามกฎหมายนั้นสามารถกระทำได้โดยง่าย แต่ระบบการควบคุมนิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจกลับไม่สามารถที่จะควบคุมนิติบุคคลให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริตได้ ส่งผลให้ผู้บริโภคที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของบริษัทนั้นได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้หรือมีความล่าช้าในการดำเนินคดี เนื่องจากบริษัทที่เป็นนิติบุคคลนั้นจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จนทรัพย์สินของบริษัทมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยที่ผู้ถือหุ้นอาศัยหลักความเป็นนิติบุคคลและหลักการจำกัดความรับผิดของผู้ถือหุ้นโดยไม่สุจริตเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงความรับผิดของผู้ถือหุ้นโดยนำหลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา ทำให้ผู้ถือหุ้นต้องร่วมรับผิดในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ช่วยแก้ไขปัญหาการจัดตั้งบริษัทไม่สุจริตหรือพฤติการณ์ฉ้อฉลของผู้ถือหุ้น และส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น อันเป็นการคุ้มครองผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ข้อที่จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้จำเลยทั้งสองต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยทั้งสองในการถือหุ้นของบริษัท เพราะทำให้จำเลยทั้งสองต้องรับผิดในหนี้ของบริษัทเกินส่วนลงหุ้นของตน และการกำหนดให้ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบริษัท เป็นการกระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินโดยตรง เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ให้สิทธิผู้ถือหุ้นเพียงการตรวจดูรายงานการประชุมกรรมการและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นเท่านั้น จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายเกินขอบเขต สร้างเงื่อนไข ภาระเกินสมควรแก่เหตุ ขัดกับหลักความได้สัดส่วน พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ จะต้องมีลักษณะเป็นการกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองทรัพย์สินให้ลดน้อยถอยลงไป โดยต้องกระทำต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของสิทธิในการถือหุ้นของจำเลยแล้ว มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นที่อาจต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลและต้องมีภาระการพิสูจน์ ไม่มีลักษณะเป็นการกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสอง หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสองให้ลดน้อยถอยลงไป สิทธิในการถือหุ้นของจำเลยทั้งสองมีอยู่อย่างไรก็ยังคงมีอยู่อย่างนั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอันได้แก่การถือหุ้นของจำเลยทั้งสองแต่อย่างใด พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเหมาะสมและจำเป็นเพราะเป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ยังช่วยแก้ไขปัญหาการจัดตั้งบริษัทไม่สุจริตหรือพฤติการณ์ฉ้อฉลของผู้ถือหุ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ศาลจึงจำต้องใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดอาศัยสภาพนิติบุคคลเป็นหุ่นเชิดหรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิดหรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค โดยสามารถพิพากษาให้ผู้ถือหุ้นร่วมรับผิดกับบริษัททั้งในด้านนิติกรรมสัญญาและละเมิด ทั้งนี้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ (๑) นิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต (๒) มีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือ (๓) มีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง โดยผู้ถือหุ้นยังมีสิทธิสืบพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว อีกทั้งมีการออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและการปฏิบัติ

หน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๒๘ กำหนดให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นเพื่อประกอบการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ การใช้อำนาจของศาลจึงเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวัง เพื่อให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจในการต่อรองที่น้อยกว่าอันจะได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีและความมั่นคงเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแล้วเห็นว่า มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องทั้ง ๒ สำนวนเข้าด้วยกัน เพราะมีประเด็นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏท้ายบัญญัติว่า โดยที่ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิ

ของผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายนี้มีความประสงค์แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือบริการซึ่งคู่ความแต่ละฝ่ายมีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งบริษัทตามกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยง่าย แต่ระบบการควบคุมนิติบุคคลกลับไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลนิติบุคคลให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริษัทจึงเป็นเพียงหุ่นเชิด เครื่องกำบัง หรือสิ่งหลอกลวงในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญาเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภคและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบดังกล่าว จึงได้นำหลักความรับผิดชอบร่วมกันของความเป็นนิติบุคคลของบริษัทมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาของศาล ซึ่งถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพและให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริตหรือมีประพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งและทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้องด้วย นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นที่อาจต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคล แต่กฎหมายยังเปิดโอกาสให้หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินการของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าว สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในศาลได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นการกระทำดังกล่าวจึงไม่ต้องร่วมรับผิดชำระหนี้กับนิติบุคคลในที่สุด จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายที่ได้พิสูจน์ความจริงในศาลและได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน หลักการนี้ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่มีบทบัญญัติในส่วนใดที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และไม่ได้ขัดต่อหลักนิติธรรม รวมทั้งการตรากฎหมายนี้อาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว แต่ก็ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ด้วยอันปรากฏตามคำปรารภในรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวนี้แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ประเทศไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อป้องกันอันตรายและการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่คดีผู้บริโภคในกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภค ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น โดยมีหลักวิธีพิจารณาพื้นฐาน ประกอบด้วย ๔ ประการ คือ

๑. หลักความสะดวกและการประหยัด กล่าวคือ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม และโจทก์และจำเลยสามารถยื่นฟ้องและให้การด้วยวาจาก็ได้

๒. หลักความรวดเร็ว กล่าวคือ การนัดการพิจารณาครั้งแรกของศาลจะต้องกระทำโดยเร็ว และในกรณีที่จำเป็นต้องสืบพยานติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

๓. หลักความสุจริต กล่าวคือ การใช้สิทธิภายใต้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องกระทำด้วยความสุจริตทั้งผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้บริโภค

๔. หลักเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม กล่าวคือ ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความทำการแก้ไขข้อผิดระเบียบหรือผิดหลงภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้และกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาทได้

ประเด็นที่พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน” โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งดังกล่าว บัญญัติขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้โดยง่าย แต่ระบบการควบคุมนิติบุคคลดังกล่าวกลับไม่เข้มแข็ง รัดกุม เพียงพอที่จะควบคุมดูแลนิติบุคคลให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริตได้ ที่ผ่านมาในอดีตผู้บริโภคจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน โดยเมื่อนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลจนชนะคดี แต่ผู้บริโภคไม่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลได้ตั้งขึ้นมาด้วยเจตนาล่อลวง ฉ้อฉล ผู้บริโภคมาตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุนี้ ศาลจะไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัทหากบริษัทนั้น ๆ ก่อตั้งขึ้นโดยฉ้อฉล หรือก่อตั้งขึ้นโดยอุบายหลอกลวงของบุคคลธรรมดาเพื่อปัดความรับผิดชอบของตนเองไปให้นิติบุคคลโดยอาศัยหลักการเป็นนิติบุคคลอีกคนของบริษัท ดังนั้น หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือแม้กระทั่งผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคล จะต้องร่วมรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

นั้นด้วย โดยหลักการนี้ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๓๗ - ๒๖๓๘/๒๕๕๓ ในคดีผู้บริโภคซึ่งศาลพิพากษาให้จำเลยที่ ๒ ผู้ถือหุ้นต้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ ๑ นิติบุคคล เนื่องจากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ชัดแจ้งว่าได้ร่วมกันดำเนินธุรกิจโดยต่างมีประโยชน์ร่วมกัน จึงถือได้ว่า เป็นอำนาจพิเศษของศาล ซึ่งมูลเหตุให้จำเลยทั้งสองในฐานะผู้ถือหุ้นจะรับผิดร่วมกับนิติบุคคลได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงสามประการดังต่อไปนี้ (๑) นิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต (๒) มีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือ (๓) มีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการพิพากษาให้ผู้ถือหุ้นต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลและมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็น อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของจำเลยทั้งสองในฐานะผู้ถือหุ้น และเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจผิดพลาด เนื่องจากเป็นการพิพากษาหรือสั่งในสิ่งที่คู่ความมิได้หยิบยกขึ้นต่อสู้กันเป็นประเด็นโดยตรงในคดีก็ตาม กรณีดังกล่าวมีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๘ ให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น The Federal Trade Commission Act ๑๙๑๔ และ The Consumer Product Safety Act ๑๙๗๒ เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพราะไม่มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยทั้งสอง เนื่องจากการต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลและต้องมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็น ไม่ใช่การกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสอง หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสองให้ลดน้อยถอยลงไป สิทธิในการถือหุ้นของจำเลยยังคงมีอยู่เหมือนเดิม และบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ยังเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคลเป็นหุ่นเชิดหรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิด และทำให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า อีกทั้งเป็นกรณีจำเป็นเนื่องจากศาลจำต้องมีเครื่องมือเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่านิติบุคคล และเป็นกรณีกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดเพราะผู้ถือหุ้นจะร่วมรับผิดกับนิติบุคคลได้

ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่านิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภคหรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้นและผู้ถือหุ้นยังมีสิทธิสืบพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งศาลจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้จะต้องเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลผู้สุจริต ดังนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ – ๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน

โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๔๑ ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ จะต้องเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

การขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ ให้กระทำเป็นคำร้องตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล เว้นแต่การขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีในกรณีดังต่อไปนี้ ให้จัดทำเป็นหนังสือ ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย

(๑) ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ หรือนายกรัฐมนตรีขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

(๒) ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

การดำเนินการตาม (๒) ให้ส่งความเห็นหรือคำโต้แย้งของคู่ความพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง หรือกรมพระธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๔๓ หนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ให้ทำเป็นหนังสือราชการโดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ความประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินการ และมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๕๐ เมื่อมีผู้ยื่นหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๔๑ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๙) ให้ศาลรับไว้พิจารณาและดำเนินการต่อไป

๓. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๔ ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน

ผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลตามวรรคหนึ่งให้ร่วมรับผิดไม่เกินทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้รับจากนิติบุคคลนั้น

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดพัทยาส่งคำโต้แย้งทั้งสองคำร้องของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ประกอบมาตรา ๒๖ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองคำร้องเป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ ให้รับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้ถือหุ้นของจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งแม้ในคำร้องของจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ จะเป็นการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ประกอบมาตรา ๒๖ แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร้องทั้งสองคำร้องแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่จำเลยที่ ๖ และที่ ๗ โต้แย้งเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อีกทั้งคำโต้แย้งสองคำร้องนี้ศาลจังหวัดพัทยาจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ว่า จำเลยที่ ๖ และที่ ๗ จะต้องร่วมรับผิดในหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ มีต่อโจทก์ซึ่งเป็นผู้บริโภค หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดพัทยาจะใช้เฉพาะพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต่อศาลจังหวัดพัทยา และยังไม่มี

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย และคำโต้แย้งทั้งสองคำร้องมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกันจึงให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและการจำกัดสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทตามกฎหมาย บุคคลธรรมดาสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยง่าย บุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริต สามารถทำการจัดตั้งบริษัทได้โดยง่าย เมื่อจัดตั้งบริษัทขึ้นแล้ว บริษัทนั้นย่อมเป็นนิติบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากผู้จัดตั้ง การแยกระหว่างนิติบุคคลกับ

บุคคลธรรมดาผู้จัดตั้ง ทำให้กรรมการผู้จัดการ กรรมการบริษัทหรือผู้ถือหุ้นไม่ต้องรับผิดในการกระทำการของบริษัท เว้นแต่ถ้ามีความเสียหายเกิดแก่บุคคลภายนอกซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลที่ได้เห็นชอบในการกระทำ หรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวเสียเอง ต้องร่วมรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น และผู้ถือหุ้นอาจรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือเท่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้แล้ว กรรมการผู้จัดการบริษัท กรรมการในบริษัท หรือผู้ถือหุ้น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบริษัทต่อบุคคลภายนอกแต่ประการใด

ดังนั้น การเป็นนิติบุคคลแยกออกจากการเป็นบุคคลธรรมดาของบริษัท อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลภายนอก หากบริษัทนั้น ๆ ก่อตั้งขึ้นโดยไม่สุจริต โดยฉ้อฉล หรือก่อตั้งขึ้นโดยอุบายหลอกลวงของบุคคลธรรมดา เพื่อปัดความรับผิดของตนเองไปให้นิติบุคคลโดยอาศัยหลักการเป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหาก บริษัทจึงเป็นหุ่นเชิด เป็นผู้หลอกลวง เป็นผู้หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หรือบุคคลที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับบริษัท และเมื่อมีกรณีฟ้องร้องบังคับให้เป็นไปตามสัญญาผู้ฟ้องคดี ถึงแม้จะเป็นผู้ชนะคดีก็ไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายเนื่องจากมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลอื่น ทำให้ทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง จึงเกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือบริการ ซึ่งคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน โดยเหตุที่ระบบการควบคุมนิติบุคคลไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลให้นิติบุคคลดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริตไม่หลอกลวงไม่หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญาไม่ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นของบุคคลอื่นทำให้ทรัพย์สินของนิติบุคคลไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่

การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่า การตรากฎหมายนี้มีความประสงค์แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการบริโภคสินค้าหรือบริการซึ่งคู่ความแต่ละฝ่ายมีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน การบัญญัติมาตรา ๔๔ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้องเป็นนิติบุคคลหากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีของผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน” บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีความเหมาะสมเพื่อให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ เนื่องจากศาลจำต้องนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา เพื่อความจำเป็นไม่ให้แยกความเป็นนิติบุคคลของบริษัทออกจากบุคคลธรรมดา หากบริษัทนั้น ๆ ก่อตั้งขึ้นโดยฉ้อฉล หรือก่อตั้งขึ้นโดยอุบายหลอกลวงของบุคคลธรรมดา การใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคล เป็นหุ่นเชิดหรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิดหรือใช้สภาพนิติบุคคลเพื่อปิดบังบุคคลที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่านิติบุคคล อีกทั้งผู้ถือหุ้นจะร่วมรับผิดกับนิติบุคคลได้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่านิติบุคคลนั้นถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น โดยผู้ถือหุ้นยังคงมีสิทธินำสืบพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น ศาลจะใช้อำนาจตาม

บทบัญญัติดังกล่าวได้จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลผู้สุจริตจึงเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี นอกจากนี้ยังไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุในการต่อสู้คดี เนื่องจากภาระหน้าที่ตามที่จำเลยทั้งสองกล่าวอ้างเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจในการต่อรองที่น้อยกว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีแล้ว รัฐจึงต้องให้ความคุ้มครองผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นอกจากนี้ เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจะต้องมีลักษณะเป็นการกีดกันขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองทรัพย์สินของบุคคล หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองทรัพย์สินให้ลดน้อยลง โดยต้องกระทำต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง มิได้เป็นการล่วงละเมิดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยโดยตรง เพราะการต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคล และการที่ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบริษัท ไม่ใช่การกีดกันขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองทรัพย์สินของจำเลยทั้งสอง หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสองได้ลดน้อยลงไป สิทธิในการถือครองหุ้นของจำเลยยังคงมีอยู่เช่นเดิม จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔-๕/๒๕๖๒ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๑**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลจังหวัดพัทยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ จำเลยทั้งสองเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ประกอบมาตรา ๒๖ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิตามมาตรานี้ได้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องพิจารณาประกอบมาตรา ๒๖ กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เท่าที่จำเป็นและต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดจะรับผิดเพียงเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ กำหนดให้บุคคลอาจต้องร่วมรับผิดกับบริษัทเนื่องจากตนถือหุ้นในบริษัทอันเป็นความรับผิดเกินส่วนลงหุ้นของตน โดยโจทก์ไม่ถูกจำกัดให้ฟ้องผู้ถือหุ้นได้เฉพาะเงินเท่าที่ผู้ถือหุ้นยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นหรือไม่เกินมูลค่าหุ้นเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา ๔๔ ยังได้กำหนดให้ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นการกระทำของบริษัท ถือเป็นการกระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินโดยตรงและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ถือหุ้นเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สิทธิผู้ถือหุ้นเพียงการตรวจดูรายงานการประชุมกรรมการและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นจึงมีโอกาส

เข้าถึงข้อมูลได้อย่างจำกัด แม้ข้อมูลบางอย่างจะขอจากบริษัทได้ แต่ผู้ถือหุ้นก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิในการบริหารบริษัทโดยตรงเช่นเดียวกับกรรมการบริษัท และแม้ผู้ถือหุ้นจะมีสิทธิลงมติแต่งตั้งกรรมการได้ แต่ก็เป็นเพียงสิทธิในการบริหารบริษัททางอ้อมเท่านั้น

ความเห็น

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายที่สามารถพิจารณาได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งระบุว่า “โดยที่ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น ...” จึงเห็นได้ว่าเหตุผลในการร่างกฎหมายนี้เกิดจากการที่ผู้บริโภคประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น กระบวนพิจารณาที่ล่าช้า ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ไม่ได้อยู่ในความรู้เห็นของตน

ส่วนอำนาจศาลในการพิพากษาให้หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลร่วมรับผิดชอบในหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเป็นนิติบุคคลขึ้นประกอบธุรกิจในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้ง่าย แต่ระบบการควบคุมนิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจกลับไม่เข้มแข็ง รัดกุม เพียงพอที่จะควบคุมดูแลนิติบุคคลผู้ประกอบธุรกิจให้ดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริตได้ ที่ผ่านมาในอดีตผู้บริโภคจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อนำคดีมาสู่ศาลฟ้องร้องจนกระทั่งชนะคดี แต่ผู้บริโภคไม่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ เนื่องจาก

ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นได้ตั้งขึ้นมาด้วยเจตนาหลอกลวง ฉ้อฉลผู้บริโภคมาตั้งแต่ต้น จึงเป็นที่มาของหลักการตามมาตรา ๔๔ ที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กลุ่มบุคคลที่เชิดนิติบุคคลขึ้นเพื่อแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยมิชอบต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจได้

การที่จำเลยที่ ๖ และที่ ๗ โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หุ้นส่วนต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลและต้องมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็น เป็นการจำกัดสิทธิในการถือครองหุ้นของตนโดยตรง เพราะจำเลยทั้งสองไม่ใช่ผู้มีอำนาจบริหารบริษัท แต่จำเลยทั้งสองกลับต้องรับผิดในหนี้ของบริษัทเกินส่วนลงหุ้นของตนนั้น เห็นว่า มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ผู้ถือหุ้นต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลซึ่งผู้ถือหุ้นอาจพิสูจน์ข้อยกเว้นความรับผิดได้หากตนไม่ได้รู้เห็นในการกระทำของบริษัทเท่านั้น แต่บทบัญญัติใดจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ต้องเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของบุคคล และต้องก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อตัวทรัพย์สินของบุคคลอีกด้วย เช่น การเข้าไปในทรัพย์สินของบุคคล การยึด การอายัด การจัดการ หรือการจำหน่ายทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น แม้สิทธิในการถือหุ้นของจำเลยทั้งสองจะเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครอง แต่บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “... ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินของนิติบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษาให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคลมีต่อผู้บริโภคด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว ...” ไม่มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยทั้งสอง เพราะการต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลและต้องมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นไม่ใช่การกีดกั้นขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสอง หรือเป็นการจำกัดอำนาจในการถือครองหุ้นของจำเลยทั้งสองให้ลดน้อยถอยลงไป สิทธิในการถือหุ้นของจำเลยมีอยู่อย่างไรก็ยังคงมีอยู่อย่างนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินแต่ประการใด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริโภคหรือบริการ ซึ่งคู่ความแต่ละฝ่ายมีอำนาจในการต่อรองไม่เท่าเทียมกัน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาคดีขึ้นใหม่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อใช้กับคดีผู้บริโภคโดยเฉพาะ และหลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของบริษัท เพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคลเป็นหุ่นเชิดหรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิดหรือใช้สภาพนิติบุคคลเพื่อปิดบังบุคคลที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง และไม่ใช่ทุกกรณีที่บุคคลธรรมดาจะต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคล เพราะบุคคลธรรมดาที่จะต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลได้จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า นิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภคหรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวยังมีสิทธิพิสูจน์ต่อสู้ได้ว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอีกด้วย อีกทั้งเนื่องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๔๔ เป็นอำนาจพิเศษของศาลในการพิพากษา ศาลจึงใช้อำนาจตามมาตรานี้ด้วยความระมัดระวัง ประกอบกับข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๘ ให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีช่วยเหลือศาลในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และทำความเห็นประกอบการพิจารณาเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรัดกุมและรอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในคดีนี้นิติบุคคลถูกฟ้องเป็นจำเลยที่ ๑ และจำเลยทั้งสองถูกฟ้องเป็นจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ จำเลยทั้งสองจึงได้เข้าสู่กระบวนพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนและของนิติบุคคลตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งเป็นผลดีกับจำเลยทั้งสองมากกว่าที่จะให้ศาลใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ เพื่อพิพากษาให้จำเลยทั้งสองต้องร่วมรับผิดในหนี้ของนิติบุคคลโดยจำเลยมีสิทธิพิสูจน์เพียงตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น

จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีความเหมาะสมเพื่อให้กระบวนพิจารณาพิพากษาในคดีผู้บริโภคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ การใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งเป็นกรณีจำเป็น เนื่องจากศาลจำต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคลเป็นหุ่นเชิด หรือเครื่องกำบังในการกระทำความผิดหรือใช้สภาพนิติบุคคลเพื่อปิดบังบุคคลที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีน้อยกว่านิติบุคคล และการใช้บทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด เนื่องจากผู้ถือหุ้นจะร่วมรับผิดกับนิติบุคคลได้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่านิติบุคคลถูกจัดตั้งหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวง

ผู้บริโภค หรือมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลเท่านั้น และผู้ถือหุ้นยังมีสิทธิสืบพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบกับศาลจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้จะต้องเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลผู้สุจริต อีกทั้งภาระหน้าที่ในการต่อสู้คดีหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของบุคคลผู้สุจริตทุกคนที่ต้องรับภาระดังกล่าวหากต้องถูกฟ้องหรือดำเนินคดี บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่ใช่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่ามาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒
http://www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th