



THE CONSTITUTIONAL COURT RULINGS 2017-2018



The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand



**THE CONSTITUTIONAL COURT OF
THE KINGDOM OF THAILAND**

THE CONSTITUTIONAL COURT RULINGS 2017 - 2018



Office of the Constitutional Court



Title	The Constitutional Court Rulings 2017-2018
Editor-in-chief	Dr. Chaowana Traimas Secretary-General of the Office the Constitutional Court
Editors	Mrs. Pornnipa Swaisuwanwong Deputy Secretary-General Lt. Col.Pakpoom Silarat Deputy Secretary-General Mr.Suttirak Songsivilai Deputy Secretary-General Dr. Montree Kanokwaree Senior Expert on Legal Cases Mrs. Acharaporn Nagasara Director of Institute of Constitutional Studies Ms. Praiya Tasanasakul Director of International Affairs Division Mr. Chonlapoom Yensuang Constitutional Court Academic Officer Ms. Sumaporn Srimoung Constitutional Court Academic Officer Mr. Kongkiet Suraka Constitutional Court Academic Officer Mr. Pitaksin Sivaroot Constitutional Court Academic Officer Mr. Thitiphong Roekyen Constitutional Court Academic Officer Mr. Sirawat Lipipant Constitutional Court Academic Officer Ms. Piengporn Phetumpai Government employee
Translator	Mr. Yordchart Tasarika
Contribution	Office of the Constitutional Court <ul style="list-style-type: none"> • Bureau of Legal Cases 1-5 • Institute of Constitutional Studies

Copyright © 2017 by Office of the Constitutional Court
The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand.

Published by Office of the Constitutional Court
The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand.

All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, scanning or otherwise, except as expressly permitted by law, without prior written permission of the Publisher. Application for permission for other use of copyright material including permission to reproduce extracts in other published works shall be made to the Publisher, Office of the Constitutional Court, The Government Complex Commemorating His Majesty the King's 80th Birthday Anniversary 120 Chaengwattana Road, Thung Song Hong Sub-District, Lak Si District, Bangkok 10210, THAILAND, Tel.: 66 2 141 7777 Fax: 66 2 143 9500, Website: <http://www.constitutionalcourt.or.th>

Printed in Thailand by P.PRESS Co., Ltd. 129 Sub-soi Siripoj, Suanluang, Suanluang, Bangkok 10250, Thailand Tel.: 66 2 742-4754-5 Fax: 66 2 331-5107

ISBN : 978-616-8033-44-9

First Published in 2019 (1,250 Volumes)



Foreword

As one of the judicial institutions of the country, the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand has been safeguarding the supremacy of the Constitution, upholding the rule of law, protecting citizens' constitutional rights and liberties, and guaranteeing the democratic regime of Thai context. In addition to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), which came into force on 6th April B.E. 2560 (A.D. 2017), provided some new duties and powers of the Constitutional Court; for example, the President of the House of Representative or the President of the Senate who receives a petition concerning the draft Constitution Amendment to the Constitutional Court for a decision.



Given by the aforementioned Constitution, the Constitutional Court had duties and powers in adjudicating and ruling constitutional cases as follows.

- (1) constitutionality review of laws and Bills;
- (2) constitutionality review of grounds for enacting an Emergency Decree;
- (3) decision on questions pertaining to the duties and powers of the House of Representatives, Senate, National Assembly, Council of Ministers or independent organs;
- (4) protection of people's rights and liberties;
- (5) defence of the Constitution, form of government and state security;
- (6) decision on whether or not an international agreement requires approval of the National Assembly;
- (7) decision on the qualifications and prohibitions of a political office holder;
- (8) other decisions stipulated by organic law or other laws as being within the competence of the Constitutional Court.

Having exercised a variety of those powers, the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand adjudicated and rules a substantial number of landmark decisions in order to achieve the principles of the supremacy of the Constitution, the rule of law, democracy, and protection of people's rights and liberties.

In this connection, the Office of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand has had prolonged academic relations in various aspects with Konrad Adenauer Stiftung since 1998 - including publication of the Constitutional Court Rulings. Before this volume, the Office of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand, in cooperation with Konrad Adenauer Stiftung, compiled and published the summaries of the Constitutional Court Rulings from 1998 to 2016 (13th volume). Due to the period of political and constitutional reforms in Thailand, this 14th volume consists of the summaries of the Constitutional Court Rulings No. 1 - 3/2560 of the year of 2017 with a total of 3 cases and the Constitutional Court

Ruling No. 1-8/2561 of the year of 2018 with a total of 7 cases (10 cases altogether) in both English and Thai, aiming at comprehensive overview of both Thai and foreign readers, researchers and parties concerned on the development of the Constitutional Court's jurisprudence and constitutional case adjudication.

Kindly be noted that legal technical terms as well as specific names of persons, parties, and organizations which appear in this publication are referred to the Constitution of the Kingdom of Thailand (English translation version of the Office of the Council of State), relevant laws, rules, and regulations, and names registered with any government agencies.

Taking this opportunity, the Office of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand may express sincere gratitude to Konrad Adenauer Stiftung and Mr. Georg Gafron, Head of Konrad Adenauer Stiftung, Thailand Office, for their proactive collaboration and vital support extended to us.



Dr. Chaowana Traimas
Secretary - General
Office of the Constitutional Court
November 2018

Foreword

Konrad Adenauer Stiftung (KAS) has been cooperatively working with the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand through the Office of the Constitutional Court (OCC) as academic partner since the Court's establishment.

The cooperation between the two organizations comprises many activities, aiming at upholding the rule of law, the promotion for people's rights and liberties, and constitutional justice to the international community. In this respect, this compilation of the Constitutional Court Rulings 2017 - 2018 is one of the most outstanding examples of the said cooperation. Previously from 1998 to 2016, the Constitutional Court Rulings were compiled and published in both Thai and English in 13 volumes.



The publication of the Constitutional Court Rulings 2017 - 2018 is based on three Constitutions; namely, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2017). Therefore, the readers of this book are recommended to compare the rulings in the mentioned years towards the right Constitution.

Allow me to cordially thank to the hard work of the Constitutional Court of Thailand, H.E. President Nurak Marpraneet, Secretary-General Dr. Chaowana Traimas, and their OCC staff members for the success of the publication of the Constitutional Court Rulings 2017 - 2018. On behalf of KAS, I wish this publication will be the learning source for both Thai and foreign lawyers, academics, and interested people.



Georg Gafron
Representative, Konrad Adenauer Stiftung - Thailand

Contents

Summaries of the Constitutional Court Rulings for Year 2017

- Summary of Constitutional Court Ruling No. 1/2560 3
(Dated 5th September B.E. 2560 (2017))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 2/2560 7
(Dated 11th October B.E. 2560 (2017))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 3/2560 12
(Dated 20th December B.E. 2560 (2017))

Summary of the Constitutional Court Ruling for Year 2018

- Summary of Constitutional Court Ruling No. 1/2561 19
(Dated 9th March B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 2/2561 23
(Dated 23rd May B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 3/2561 27
(Dated 30th May B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 4/2561 32
(Dated 5th June B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 5/2561 37
(Dated 31st October B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 6-7/2561 41
(Dated 28th November B.E. 2561 (2018))
- Summary of Constitutional Court Ruling No. 8/2561 45
(Dated 26th December B.E. 2561 (2018))

**Summaries of the Constitutional Court Rulings
Year 2017**

Summary of Constitutional Court Ruling No. 1/2560 (2017)

Dated 5th September B.E. 2560 (2017)*

Re: The President of the National Legislative Assembly referred the opinions of Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution on whether or not section 56 of the Organic Bill on Ombudsman B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The President of the National Legislative Assembly, applicant, referred the opinions of 36 Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution. It was stated that section 273 paragraph one of the Constitution was a provision relating to the tenure of Constitutional Court Justices, holders of offices in independent organs and the Auditor-General, holding office on the day prior to the effective date of this Constitution. The period was divided into two intervals. That was, while an Organic Act pursuant to section 267 of the Constitution was not yet enacted, such persons remained in office to continue performance of duties. Vacation of office would be as provided by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) and Organic Act or relevant law. In other words, vacation of office would be as provided under the Organic Act on Ombudsman B.E. 2552 (2009), being the law in force at the time of taking office. In the event that an Organic Act under section 267 had already been enacted, the extent of remaining term in office would be as provided in such Organic Act. The term “extent of remaining term” referred to two situations, namely, whether or not the office term should continue or the office term would continue for a certain period. The term “extent” likely referred to only the appropriate period of time stipulated by the transitory provisions of the Organic Act enacted under section 267, and did not mean that such person could remain in office for the remaining term. In addition, section 273 of the Constitution did not provide for an exemption of qualifications and disqualifications for office holders on the day prior to the effective date of this Constitution. Therefore, even if there was a provision allowing the Justices of Constitutional Court, office holders in independent organs and the Auditor-General to remain in office to continue performing duties under the relevant Organic Act, such persons must

* Published in the Government Gazette Vol. 134, Part 127a, dated 18th December B.E. 2560 (2017).

also have the qualifications and not have the disqualifications as provided under the Constitution. As a consequence, section 56 of the Organic Bill on Ombudsman B.E., which provided for an exemption of certain qualifications under the Constitution to allow continued tenure, was contrary to or inconsistent with the Constitution.

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept the application for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. It was found on the facts that not less than one-tenth of the total number of Members of the National Legislative Assembly were of the opinion that section 56 of the Organic Bill on Ombudsman B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution. An opinion was submitted to the applicant. The applicant referred the opinion to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) on whether or not section 56 of the Organic Bill on Ombudsman B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution. The case was therefore in accordance with section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 267 paragraph five, section 81, section 145 and section 263 of the Constitution. Thus, the Constitutional Court ordered the acceptance of application for consideration.

3. The issue considered by the Constitutional Court

The issue considered by the Constitutional Court was whether or not section 56 of the Organic Bill on Ombudsman B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found that the transitory provision in the Constitution was a provision exempting certain constitutional provisions, which was necessary to cure problems which would arise during the transitory period between the enforcement of the previous and current Constitutions. The provision ensure the smooth application of the Constitution in line with public situation in the initial period, as well as to enable such organs to continue performing constitutional duties. The provision filled in gaps which could interrupt the performance of duties until the mechanisms newly installed or enforced were ready or able to operate, as the case may be.

This principle was provided in section 273 paragraph one of the Constitution by recognising the status of the Justices Constitutional Court office holders in independent organs and the Auditor-General holding office on the day prior to the effective date of the Constitution to remain in office for performance of duties during the transitory period between the previous and current Constitutions to ensure continuity of functions of such

office holders. Such recognition of status were stipulated during two intervals. In the period when an Organic Act under section 267 had not yet been enacted, the vacation of office of such office holder would be as provided under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) and Organic Act or relevant law. In the period when an Organic Act under section 267 had already come into force, the extent of remaining term would be as provided under the Organic Act enacted pursuant to section 267. The Constitution did not provide the period for continued performance of duties or vacation of office, including causes for exemption of disqualification. A prescription on extent of remaining term of such office holders could take many forms. For example, the office holder could remain in office until expiration of term pursuant to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), or only an office holder having the qualifications and not having disqualifications under the Constitution could remain in office, or all office holders should vacate office. In any event, the prescription of any particular form should take into account the reasons, necessities and expediencies in terms of composition, functions and competence of each organ, as well as conformance with the spirits of the Constitution.

The Organic Bill on Ombudsman B.E. was an organic bill drafted by the Constitutional Drafting Committee and approved by the National Legislative Assembly pursuant to section 267 and section 273 paragraph one of the Constitution. Draft section 56 was a transitory provision on continuing tenure during the transition between the end of previous law and commencement of the new law, with respect to the extent of tenure of the Chief Ombudsman and Ombudsmen holding office on the day prior to the commencement date of the Organic Act as provided in the transitory provision under section 273 paragraph one of the Constitution. The majority of the National Legislative Assembly affirmed that the National Legislative Assembly had already taken into consideration the necessity of such law as well as the rule of law, fundamental principles of the Constitution. The Constitutional Drafting Committee and Ombudsmen were not of the opinion that such organic bill was inconsistent with the spirit of the Constitution. Such draft provision provided for the continued tenure in two intervals, namely:

(1) The continued tenure. This draft provision stated that the Chief Ombudsman and Ombudsmen holding office on the day prior to the commencement date of the Organic Act would remain in office until the expiration of term as provided by the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2552 (2009).

(2) Qualifications under the Constitution. This draft provision exempted the application of certain qualifications required under the Constitution. The Chief Ombudsman and Ombudsmen holding office on the day prior to the effective date of this Organic Act would vacate office for a cause under section 18 but the cause under (3) with respect to lack of qualification under section 8 did not apply.

Draft section 56 was merely a provision which recognised the status of the Chief Ombudsman and Ombudsmen holding office on the day prior to the effective date of the Organic Act to remain in office to continue performing duties during the transitory period

between the application of previous law and current law to ensure the smooth enforcement of laws, as well as continuity in the performance of constitutional functions without any gap which could disrupt the functions. The form of transitory provision was therefore in accordance with the rule of law, having regard to reasons, necessity, expediency and the spirit of the Constitution. Such transitory provision for the Ombudsmen could differ from other independent organs.

As for the contention that draft section 56, which provided an exemption of section 8 on the qualifications of the Ombudsman pursuant to section 228 of the Constitution, and as a consequence such section was a provision contrary to or inconsistent with the Constitution, the Constitutional Court found as follows. Section 273 paragraph one of the Constitution provided that the National Legislative Assembly would consider the continued tenure of office holders but the Constitution did not provide the period for continued performance of duties or vacation of office or specific causes for exemption qualifications for such person. Therefore, the exemption of certain constitutional qualifications in draft section 56 was not a case where draft section 56 of this Organic Act was contrary to or inconsistent with the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 56 of the Organic Bill on Ombudsmen B.E. was neither contrary to nor inconsistent with the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 2/2560 (2017)

Dated 11th October B.E. 2560 (2017)*

Re: The Political Parties Registrar requested for a Constitutional Court order to dissolve Pheu Prachachon Thai Party.

.....

1. Summary of background and facts

The Political Parties Registrar, applicant, submitted an application to the Constitutional Court for an order to dissolve Phue Prachachon Thai Party pursuant to section 93 in conjunction with section 82 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007). The respondent received a sponsorship for projects and work plans from the Political Parties Development Fund pursuant to section 81 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) for the annual period of B.E. 2557 (2014) and funds had already been disbursed in 2 tranches in a total amount of 428,865 baht. Subsequently, the applicant sent a notice to the respondent to submit documents and evidence of expenditure along with an application for disbursement only for the portion of expenditures between 1st January B.E. 2557 (2014) and 22nd May B.E. 2557 (2014), which should be submitted to the Election Commission within 31st March B.E. 2558 (2015) pursuant to section 82 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007). The respondent submitted a report on expenditure of political party sponsorship funds for B.E. 2557 (2014) by registered post on 1st April B.E. 2558 (2015).

The applicant examined the report on expenditure of political party sponsorship funds for B.E. 2557 (2014) together with supporting documents of the respondent and found certain projects with respect to which the respondent's disbursements did not match the submitted documents and evidence. The applicant therefore exercised powers under section 82 in conjunction with section 42 paragraph two of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2017) to notify the respondent to return sponsorship funds to the Political Parties Development Fund in the amount of 44,535.33 baht within the prescribed period. The respondent, however, failed to comply with the applicant's order, who became aware on 8th May B.E. 2560 (2017). The applicant, after deliberation, reached the decision that it could be inferred from the facts that the respondent intentionally failed to prepare a true and accurate report of expenditure of political party sponsorship funds for the calendar year. On 9th May B.E. 2560 (2017), the Election Commission adopted a resolution to approve the applicant's submission of an application to the Constitutional Court for an order to dissolve the respondent party pursuant to section 93 in conjunction with section 82 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 11a, dated 23rd February B.E. 2561 (2018).

(2017), and requested for an order to ban persons who held executive offices of the dissolved respondent party pursuant to Notification of the Political Parties Registrar Re: Acknowledgment of Changes to Party Policies, Party Articles and Executive Committee of Phue Prachachon Thai Party, dated 16th May B.E. 2556 (2013), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 2nd April B.E. 2557 (2014), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 30th April B.E. 2557 (2014), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 17th November B.E. 2557 (2014), and Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 24th March B.E. 2558 (2015), from registering the establishment of a new political party within five years as from the date of Constitutional Court order to dissolve the respondent party pursuant to section 97 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2017), and to order the revocation of election rights of the party leader and executives of the respondent party pursuant to the aforementioned Notifications of the Political Parties Registrar for a period of five years as from the date of Constitutional Court order to dissolve the respondent party pursuant to section 98 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept this application for consideration under the Constitution and section 93 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. The applicant exercised powers under section 93 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007). The applicant submitted an application to the Constitutional Court on 19th May B.E. 2560 (2017). The submission was made within fifteen days as from the applicant's finding pursuant to section 93 paragraph two. The case was in accordance with section 101(10), section 210 paragraph one (3) in conjunction with section 3 paragraph two, section 188 paragraph one, section 273 paragraph two and section 279 paragraph one (3) of the Constitution in conjunction with section 93 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) and article 17(15) of the Constitutional Court Rules on Procedures and Rulings B.E. 2550 (2007). The Constitutional Court therefore ordered the acceptance of this application for consideration and directed the respondent to submit a reply to the allegations within fifteen days of receiving a copy of the application. The respondent, however, did not submit a reply to the allegations.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The Constitutional Court considered the application and supporting documents in the case file and found that there was sufficient facts in this case for a ruling. An inquiry was therefore not undertaken pursuant to article 32 paragraph one of the Constitutional Court Rules on Procedures and Rulings B.E. 2550 (2007), and determined that there were three issues which had to be decided.

During proceedings in court, the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017) was promulgated, coming into force on the day following the date of publication in the Government Gazette (published on 7th October B.E. 2560 (2017)). Although the new Organic Act did not provide for the dissolution of political party due to such political party failing to prepare a true and accurate report on expenditure of political party sponsorship funds for an annual period, the transitory provision in section 150 paragraph one provided that this Organic Act did not prejudice dissolution proceedings against a political party, and for such purpose, it was deemed that the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) remained in force. The Constitutional Court therefore had the competence to continue with the consideration and ruling of this application.

The first issue was whether or not there was a cause for dissolution of the respondent party under section 93 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) due to a failure to comply with section 82.

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. The respondent received a sponsorship from the Political Parties Development Fund. The respondent was therefore under a duty to prepare a true and accurate report on expenditure of political party sponsorship funds for the annual period of B.E. 2557 (2014), which had to be submitted to the Election Commission within 31st March B.E. 2558 (2015). However, it was found upon examination that the respondent's use of funds did not match the evidence reported. The respondent thus sent a written notice to the respondent to return sponsorship funds to the Political Parties Development Fund within the period prescribed by the applicant. Upon expiration of the said period, the respondent failed to comply with the applicant's order. The respondent's failure to return sponsorship funds within the period prescribed by the applicant and failure to provide an explanation of reasons for such failure to return sponsorship funds therefore constituted a failure of the respondent to prepare a true and accurate report on expenditure of political party sponsorship funds for the annual period of B.E. 2557 (2014) without reasonable cause. Hence, there was a cause for dissolution of the respondent party pursuant to section 93 in conjunction with section 82 and section 42 paragraph two of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

The second issue was whether or not former executives of the respondent party could register the establishment of a new political party or become political party executives, or participate in the registration of a new political party within a period of five years as from the Constitutional Court order to dissolve the respondent political party pursuant to section 97 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. Section 97 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007) was a provision on the consequence of a violation of a provision of law. The provision did not give competence to the Constitutional Court to order otherwise. Where there was a cause for dissolution of a political party under section 82, the Constitutional Court had to order a ban on the former executives of the respondent party pursuant to the aforementioned Notifications of the Political Parties Registrar

from registering the establishment of a new political party or becoming a political party executive or participating in the registration of a new political party within five years as from the dissolution of the respondent party pursuant to section 97 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

The third issue was whether or not the party leader and executives of the respondent party who participated, connived at or neglected or was aware of such an action and failed to intervene or remedy such action should have election rights revoked for a period of five years as from the date of Constitutional Court order to dissolve the respondent party pursuant to section 98 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. The respondent party was under a duty to prepare a report on expenditure of political party sponsorship funds for the calendar year period in accordance with section 82. Such a report on expenditure had to be done by the party leader and party executives, who had the powers and duties of undertaking the party operations in accordance with section 17 paragraph one and were collectively responsible for the resolutions of the party executive committee and discharge of functions under section 17 paragraph three. Upon finding that the respondent failed to prepare a true and accurate report on expenditure of sponsorship funds for the annual period of B.E. 2557 (2014), and there were facts and circumstances to indicate that there was reasonable cause and evidence to believe that the party leader and party executives participated, connived at or neglected or were aware of such actions and did not intervene or remedy such action, the Constitutional Court could therefore order the revocation of election rights of the party leader and executives of the respondent party pursuant to the aforementioned Notifications of the Political Parties Registrar for a period of five years as from the date of order to dissolve the respondent party pursuant to section 98 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court ordered the dissolution of Phue Prachachon Thai Party, respondent, pursuant to section 93 in conjunction with section 82 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007), and ordered the ban of former executives of the respondent party pursuant to Notification of the Political Parties Registrar Re: Acknowledgment of Changes to Party Policies, Party Articles and Executive Committee of Phue Prachachon Thai Party, dated 16th May B.E. 2556 (2013), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 2nd April B.E. 2557 (2014), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 30th April B.E. 2557 (2014), Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 17th November B.E. 2557 (2014), and Re: Acknowledgment of Changes to Phue Prachachon Thai Party Executive Committee, dated 24th March B.E. 2558 (2015), from registering the establishment of a new political party within five years as from the date of Constitutional Court order to dissolve the respondent party pursuant to section 97 of the

Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2017), as well as ordered the revocation of election rights of the party leader and executives of the respondent party pursuant to the aforementioned Notifications of the Political Parties Registrar for a period of five years as from the date of Constitutional Court order to dissolve the respondent party pursuant to section 98 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2550 (2007).

Summary of Constitutional Court Ruling No. 3/2560 (2017)

Dated 20th December B.E. 2560 (2017)*

Re: The Council of Ministers requested for a Constitutional Court ruling under section 178 paragraph five of the Constitution on whether or not the Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia was a treaty relating to free trade under section 178 paragraph three of the Constitution which required the approval of the National Assembly under section 178 paragraph two of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The Ministry of Finance submitted the Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between the Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia to the Council of Ministers for approval. A relevant agency submitted an opinion for consideration that the Draft Memorandum of Understanding had the characters of an agreement under section 178 of the Constitution, and whereas the substance of such Draft Memorandum of Understanding prescribed guidelines for operations relating to the land transit of goods, being provisions relating to freedom of transit as provided under article 8 of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and article 11 of the Trade Facilitation Agreement (TFA), under the World Trade Organisation, under which Thailand was a party, a question therefore arose as to whether or not such Draft Memorandum of Association was a treaty under section 178 paragraph three of the Constitution. If that was the case, there was a question as to whether or not the instrument would be deemed to be a treaty under section 178 paragraph two of the Constitution which required the approval of the National Assembly. The Council of Ministers thence referred the matter to the Constitutional Court for a ruling under section 178 paragraph five on whether or not the Draft Memorandum of Understanding was a treaty relating to free trade under section 178 paragraph three which required the approval of the National Assembly under section 178 paragraph two of the Constitution.

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 17a, dated 16th March B.E. 2561 (2018).

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence of accept this application for consideration under section 178 paragraph five of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. Under the application, this was a case where the Council of Ministers referred a question on whether or not the Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between the Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia was a treaty relating to free trade under section 178 paragraph three of the Constitution which required the approval of the National Assembly under section 178 paragraph two of the Constitution. Section 178 paragraph five of the Constitution provided that where there was a question regarding whether or not a treaty was a case under paragraph two or paragraph three, the Council of Ministers could request a Constitutional Court ruling. This case was therefore in accordance with section 178 paragraph five of the Constitution and the Constitution could accept the case for consideration.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The Constitutional Court determined the following issues for ruling.

The first issue was whether or not the Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between the Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia was a treaty under section 178 of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found that the term “treaty” under section 178 of the Constitution retained the principle under section 224 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) and section 190 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007). The Constitutional Court had previously defined the term as meaning all international agreements concluded between Thailand and a foreign country or international organisation in writing with an intent to create a legally binding obligation under international law, regardless of whether such agreement was recorded in one instrument or several connected instruments, and regardless of the name given. This definition matched the term “treaty” under the Vienna Convention on Law of Treaties 1969, and Vienna Convention on Law of Treaties between States and International Organisations or between International Organisations 1986.

This Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between the Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia, even though specified as executed at departmental level between the two countries, upon examination of the authorised signor in the Draft Memorandum of Understanding who would be executing the instrument on behalf of their respective governments, and the Ministry of Finance had requested for Council of Ministers

authorisation of the Director-General of the Customs Department to execute the Draft Memorandum of Understanding and requested the issue of Full Powers from the Ministry of Foreign Affairs, showed an intent to execute a Draft Memorandum of Understanding at governmental level. Therefore, the Draft Memorandum of Understanding had the characters of an international agreement concluded in writing between Thailand and Cambodia. The Draft Memorandum of Understanding, in essence, provided that each party had to facilitate the movement of goods in transit, prescribing rights and duties for each party. These provisions showed an intent to create a legally binding obligation under international law. The instrument therefore constituted a “treaty” under section 178 of the Constitution.

The second issue was whether or not the Draft Memorandum of Understanding was a treaty relating to free trade under section 178 paragraph three of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found that the term “treaty relating to free trade” under section 178 paragraph three of the Constitution had a wider meaning than a treaty establishing a “free trade area,” which represented only one dimension of free trade, being a measure to achieve free trade. The meaning of free trade was not restricted to the mutual liberalisation of trade by exempting or lowering taxes and duties, as well as the elimination of other barriers to import or export of goods or services to markets of state parties in a free trade area. However, the term extended to activities in other areas, including tax and non-tax measures, to facilitate and increase the efficiency of overall international trade and investments between countries in the most fair and free manner.

This Draft Memorandum of Understanding provided that each party should facilitate movement of goods in transit. The movement of goods in transit constituted a factor in facilitating international transport of goods, in line with article 5 of GATT and article 11 of TFA, which provided that a state party had to grant freedom of passage of goods to other countries in a non-discriminatory manner. This exhibited an objective to promote and expand economic and trade cooperation between the two countries on the basis of equal terms and mutual benefit principles in order to develop each country’s respective economics and reduce international trade barriers. This Draft Memorandum of Understanding was therefore a treaty with provisions relating to the international transit of goods aimed at eliminating trade barriers, being an aspect of free trade. Hence, the Draft Memorandum of Understanding was a treaty relating to free trade under section 178 paragraph three of the Constitution.

The third issue was whether or not the Draft Memorandum of Understanding constituted a treaty which could have a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of the country pursuant to section 178 paragraph two of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. Section 178 paragraph two of the Constitution provided that treaties which the Council of Ministers had to seek approval of the National Assembly consisted of 4 types, namely (1) a treaty which provided for a change in Thai territorial boundaries; (2) a treaty which provided for a change in external territory over which Thailand enjoyed sovereign rights or jurisdiction pursuant to a treaty or international law; (3) a treaty which required the enactment of an Act for implementation;

and (4) other treaty which could have a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of the country. In order to provide clarification for executive actions and minimize the burden of the legislature from having to deliberate and approve all treaties having the characters of (4), the Constitution defined such treaty specifically in paragraph three. Hence, when considering whether or not any other treaty which could have a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of a country required the approval of the National Assembly, the substance of such treaty had to be examined and determined whether there was an impact on economic security, society or trade or investment of the country under paragraph two. The rule for applying and interpreting the Constitution dictated that, apart from following the black letters or wording of the Constitution, it was also necessary to consider the true spirit of the Constitution and common benefit of the nation as well as the overall well-being of the people pursuant to section 3 paragraph two of the Constitution. Since the revision of section 178 was intended to remedy interpretation problems that had arisen under the Constitution of B.E. 2550 (2007), causing difficulties for operations of state agencies and resulting in the approval of the National Assembly being sought in almost all cases, the application and interpretation of section 178 of the current Constitution should therefore lean towards the resolution of such problem. In other words, if all treaties relating to free trade under section 178 paragraph three were deemed to be other treaties having a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of the country pursuant to the provisions of paragraph two, without regard to the extent of the impact, it would follow that all treaties relating to free trade would require the approval of the National Assembly, which would cause an even greater burden and obstacle to concluding an international agreement relating to free trade than in the past.

It was found that this Draft Memorandum of Understanding was merely an agreement between Thailand and Cambodia on procedures and practices relating to the facilitation of movement of goods in transit under GATT in order to ensure greater convenience for movement of goods in transit and align the understanding of both countries on the procedures and practices, with no substance on the prescription of customs tariffs which would directly affect the price of goods or restrictive quotas on imports that would have a wide scale impact on free trade, and consequently an impact on societal or economic structure or national trade and investments. Also, there was no rule on goods in transit which varied or added to the existing obligations of Thailand and Cambodia under article 5 of GATT. The exemption of transit goods customs tariff was in accordance with existing obligations under GATT. Moreover, Thailand already had the Customs Act B.E. 2560 (2017) which implemented such obligation. The outcome of such Draft Memorandum of Understanding would be to foster confidence and predictability for investors from both countries and promote Thailand's role as a logistical centre for the region. This was also consistent with the policies of both countries which aimed to develop the boundary areas and promote mutual connectivity, which was also beneficial to the overall relation between Thailand and Cambodia. Therefore, this Draft Memorandum of Understanding was a treaty relating to free trade which did not have a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of the country pursuant to section 178 paragraph two of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that the Draft Memorandum of Understanding on Movement of Goods in Transit between the Customs Department of the Kingdom of Thailand and General Department of Customs and Excise of the Kingdom of Cambodia was a treaty relating to free trade pursuant to section 178 paragraph three of the Constitution, but did not constitute a treaty which could have a wide scale impact on economic security, society or trade or investment of the country, and therefore did not require the approval of the National Assembly pursuant to section 178 paragraph two of the Constitution.

**Summary of the Constitutional Court Ruling
Year 2018**

Summary of Constitutional Court Ruling No. 1/2561 (2018)

Dated 9th March B.E. 2561 (2018)*

Re: The President of the National Legislative Assembly referred the opinions of Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution on whether or not section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. was contrary to or inconsistent with the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The President of the National Legislative Assembly, applicant, referred the opinions of 32 Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 267 paragraph five, section 81, section 145 and section 263 of the Constitution. The opinions stated that section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E., which provided that the President of the National Anti-Corruption Commission and National Anti-Corruption Commissioners holding offices on the day prior to the effective date of this Organic Act would remain in office until the expiration of term as provided under the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999), as amended, or would vacate office pursuant to section 19, except for the case under section 19(3) in relation to a lack of qualification under section 9 and disqualification under section 11(1) and (18) that would not apply, was a provision contrary to or inconsistent with section 216(3) in conjunction with section 202(1) and (4) and section 273 of the Constitution. The stated reason was because there was an exemption of disqualifications under section 11(1) and (18) for incumbent National Anti-Corruption Commissioners whereas section 273 paragraph one of the Constitution did not provide an exemption of disqualification pertaining to an office holder in an independent organ for incumbent office holders on the day prior to the effective date of the Constitution. Furthermore, the term “extent” probably referred only to the competence of the National Legislative Assembly to prescribe a “period of time” for the incumbent office holder in an independent organ to remain in office to continue performing functions, but did not include an exemption of constitutional disqualification for such group of persons. Even though the Constitutional Court had already given Ruling No. 1/2560, there was no ruling on the question of whether or not the enactment of an Organic Act pursuant to section

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 23a, dated 5th April B.E. 2561 (2018).

273 paragraph one of the Constitution could exempt provisions on the disqualification of office holders in independent organs under section 216 (3) in conjunction with section 202 of the Constitution for incumbent office holders in independent organs.

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept this application for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 267 paragraph five, section 81, section 145 and section 263 of the Constitution.

After deliberation, the Constitutional Court found as follows. According to the application, the National Legislative Assembly had already considered and approved the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E., and submitted the Organic Bill to the National Anti-Corruption Commission and the Constitutional Drafting Committee pursuant to section 267 paragraph five of the Constitution. The National Legislative Assembly therefore proceeded under section 81 in conjunction with section 145 of the Constitution. It was found on the facts that Members of the National Legislative Assembly constituting not less than one-tenth of the total number of existing Members of the National Legislative Assembly were of the opinion that section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution. An opinion was thus submitted to the applicant and the applicant referred the opinion to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) of the Constitution on whether or not section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. contained provisions which were contrary to or inconsistent with the Constitution. Hence, the case was in accordance with section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 267 paragraph five, section 81, section 145 and section 263 of the Constitution. The Constitutional Court could accept this application for consideration.

3. The issue considered by the Constitutional Court

The issue considered by the Constitutional Court was whether or not section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E., with respect to the exemption of disqualifications under section 11(1) and (18), was contrary to or inconsistent with the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. The transitory provision in the Constitution was a provision which exempted certain constitutional provisions. These exemptions were necessary to cure any problems which could arise in the transitory period between the enforcement of the prior Constitution and the current Constitution, to ensure the smooth application of the Constitution in line with societal conditions in the initial period. The provisions also enabled various organs to perform constitutional functions seamlessly, avoiding any gap which could disrupt the performance of duties, until the new or applicable mechanisms were ready or functional, as the case might be.

This principle was provided under section 273 paragraph one of the Constitution with the intent of recognizing the status of incumbent office holders on the day prior to the effective date of the Constitution, to enable the continued performance of functions in the transition period between the enforcement of the previous Constitution and the current Constitution. The extent of continued performance of functions would be as provided by the relevant Organic Act for such organ enacted pursuant to section 267. The transitory provisions of the Constitution did not specifically provide for the period of continued performance of functions or vacation of office, nor did it provide for any cause for exemption of qualifications and disqualifications. As the Constitution effected changes to every independent organ, with regards to the structure, qualifications, disqualifications and tenure of office holders compared to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), the form of enactment by the National Legislative Assembly should take regard of the reasons, necessities and expediency in terms of composition and functions of each organ and the spirits of the Constitution.

The Constitution provided that the extent of continuing office would be as provided by Organic Act, being a law connected to the Constitution which were merely necessitated for the provision of details not provided in the Constitution. It could be seen that during the transitory period or period stated in the Constitution's transitory provision, there was a preliminary exemption of newly prescribed qualifications and disqualifications for incumbent office holders who had to continue performing those functions. It also had to be accepted that there were differences in the duties and powers of each independent organ. A transitory provision of an Organic Act could therefore provide for an incumbent office holder in an independent organ to continue in office for the remainder of the original term, with certain exemptions for rules pertaining to new qualifications and disqualifications, or provide for only fully qualified incumbent office holders to remain in office, or provide for the vacation en masse of incumbent office holders in the independent organ, depending on the reasons, necessities and expediency of each organ in the light of promoting efficiency in the performance of functions by each agency and the greatest benefit for the nation. The Constitutional Court decided in Ruling No. 1/2560 that section 56 of the Organic Bill on Ombudsmen B.E., which provided an exemption of certain constitutional qualifications to the incumbent Ombudsmen on the day prior to the effective date of the Organic Act was neither contrary to nor inconsistent with the Constitution. Such ruling, however, did not include disqualifications. Upon an examination of the meaning of the terms qualifications and disqualifications and their applications, it was found that the term application referred to a characteristic which a person had to possess personally prior to the attainment of a right or office. Whereas, the term "disqualification" referred to a characteristic which, if possessed by a person, would prohibit a person from holding a right or office or continuing in an office throughout the period of having such characteristic. These characteristics were enacted with the intent of preventing persons having certain characteristics as provided, or showing inappropriate behavior from enjoying such right or office. It was discernible that even though the terms qualification and disqualification had different meanings, both qualifications and disqualifications were tools or measures for screening or controlling the behavior of a

candidate to an office in a constitutional independent organ and served the same purpose. It could thus be deemed that both qualifications and disqualifications were closely interrelated.

The Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. was an Organic Bill drafted by the Constitutional Drafting Committee and approved by the National Legislative Assembly pursuant to section 267 and section 273 paragraph one of the Constitution. Section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. was a draft transitory provision on the continuity of office term in the transitory period between the lapse of previous law and application of new law. Draft section 185 provided for the exemption of disqualifications under section 11(1), i.e. not being or having been a Constitutional Court Justice or office holder in any independent organ, and (18), not being or having been a Member of the House of Representatives, Senator, political office holder or member of a local assembly or local administrator in the ten-year period prior to selection or recruitment. This provision was an exemption of certain disqualifications under the Constitution. Section 173 paragraph one in conjunction with section 267 of the Constitution provided that an incumbent office holder on the day prior to the effective date of this Constitution should remain in office for continued performance of functions and there was no provision which prohibited such holding of office. Furthermore, the Constitutional Court decided in Ruling No. 1/2560 that section 273 paragraph one of the Constitution provided that the National Legislative Assembly was to prescribe the extent of term of office holders under the Constitution. It could be deemed that the Constitution had delegated powers to the National Legislative Assembly to consider the tenure of such office holder. In this instance, the Constitution did not provide the period of continued performance of functions or vacation of office, nor did it specifically provide for the exemption of qualifications for such persons. Hence, the National Legislative Assembly, being the organ exercising legislative powers under section 263 of the Constitution, would be the organ entrusted with the consideration and approval of section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E. The provision stipulated the continuity of tenure of office holder during the transitory period to enable the continuous performance of functions of such office holder pursuant to the transitory provisions of the Constitution. Therefore, this case was considered in accordance with the rule of law and regard was given to reasons, necessities and expediencies with respect to the composition, duties and powers of the National Anti-Corruption Commission, consistent with the rule of law and spirits of the Constitution, which was neither contrary to nor inconsistent with the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 185 of the Organic Bill on Prevention and Suppression of Corruption B.E., with respect to the exemption of disqualifications under section 11(1) and (18), was neither contrary to nor inconsistent with the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 2/2561 (2018)

Dated 23rd May B.E. 2561 (2018)*

Re: The President of the National Legislative Assembly referred the opinion of Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution on whether or not section 91, section 92, section 93, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were contrary to or inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The President of the National Legislative Assembly, applicant, referred the opinions of Mr. Kitti Wasinondh, Member of the National Legislative Assembly, and others, a total of 30 persons, to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution with respect to section 91, section 92, section 93, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. It was stated that the provisions on installation of Senators in the initial period pursuant to section 269 of the Constitution from applications in ten different groups, combining several groups, would deprive the people of the opportunity to be selected as Senators and impinged upon the guarantee that the Senate would truly be a House composed of people from all sectors of society. There were two methods of applications, namely, an application submitted in person and application submitted in person together with a reference in writing from an organ under section 93. This method provided screening of applicants by various organs prior to application. Other applicants would not be involved in this screening process. As a consequence, the people would not have the ability to freely apply to all groups and selection from amongst all applicants would not be possible. On the other hand, there was a quota between independent applicants and applicants recommended by organs. Furthermore, the selection process at district, provincial and national levels which would be done solely by mutual selection, as opposed to the principal provisions which provided for direct selection and cross-selection, increased the risk of collusion, thus potentially leading to dishonesty and unfairness. Therefore, section 91, section 92, section 93, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were contrary to or inconsistent with section 107 of the Constitution.

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 42a, dated 20th June B.E. 2561 (2018).

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept this application for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Upon a finding of facts that Members of the National Legislative Assembly constituting not less than one-tenth of the total number of existing Members of the National Legislative Assembly submitted an opinion to the applicant, and the applicant referred the opinion to the Constitutional Court for a ruling, the case was therefore in accordance with section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution and section 50 of the Organic Act on Constitutional Court Procedures B.E. 2561 (2018). Hence, the Constitutional Court had the competence to accept this application for consideration. An order to accept the application for consideration was thereby issued.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The issues considered by the Constitutional Court were whether or not section 91, section 92, section 93, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were contrary to or inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

On the question of whether or not section 91 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E., which provided for ten groups as opposed to the principal provision in section 11, was contrary to or inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution, the Constitutional Court held as follows. Section 107 paragraph one of the Constitution did not provide for a specific number of groups of applications for candidacy. The provision merely stated a principle for division of groups that the division should enable an eligible person to apply for any one group. Section 91, which provided for the division of candidates into ten groups, combining similar groups of the twenty groups provided in section 11 into new groups without removing any particular group, had retained the diversity of professional groups and did not deprive a candidate of any right. A candidate still had the right to apply to a merged group in accordance with one's knowledge, expertise, experience, profession, qualities or common interests, or working or having worked in various areas as provided under section 107 of the Constitution. In addition, there was a group for others under section 91 paragraph one (10) which provided a guarantee than a candidate with qualifications under section 13 and without a disqualification under section 14 who could not participate in (1) to (9) to still have the right to apply to the group of others. Moreover, section 91 was merely a transitory provision which only applied to the initial period. Upon the lapse of the initial period, the group of candidates would be as provided under the principal provision in section 11. Therefore, section 91 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. was neither contrary to nor inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

On the question of whether the prescription of application procedures and acceptance of applications under section 92 and section 93 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E., which provided that a candidacy applicant could submit an application under two procedures, was contrary to or inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution, the Constitutional Court found as follows. Section 107 paragraph two of the Constitution provided that the procedures for the submission of application and acceptance of applications would be as provided by an Organic Act on Installation of Senators. There could be a screening process of candidates by any other means which included the participation of candidates. Section 92 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. Provided that an applicant for candidacy in each group under section 91 could submit an application by two methods. Both methods of application involved the applicant submitting an application in person. The recommendation of an applicant by an organ under section 93 did not constitute a screening process for senatorial candidacy applicants pursuant to section 107 paragraph two of the Constitution. Moreover, section 92 provided that an applicant for candidacy could only choose one method of application. Once an application had been submitted under one method, such application could not be withdrawn. As a consequence, all applicants could only choose one method of application. Such procedure for applications and acceptance of application neither abrogated the right to apply for candidacy nor unfairly discriminated a person, but merely allowed the installation of suitable candidates for selection to become Senators to perform functions of the Senate in the initial period. This could be deemed as an additional channel for applications from a diverse pool for the performance of functions in accordance with the additional duties and powers under the transitory provisions of the Constitution, which did not prejudice the principle of mutual selection. Hence, section 92 and section 93 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were neither contrary to nor inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

On the question of whether or not the selection process at district level, provincial level and national level, which provided for only one selection process by mutual selection pursuant to section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E., differing from the principal provisions under section 40, section 41 and section 42 which provided for cross-selections between groups, were contrary to or inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution, the Constitutional Court held as follows. Section 107 paragraph one and paragraph two of the Constitution aimed to achieve an honest and fair selection of Senators. For this reason, it was prescribed that Senators should be selected by other candidates. A candidate in one group could not select a person in the same group, i.e. cross-selection, or there could be screening of candidates by other methods which involved the participation of candidates. This provision was not absolute. A general principle was only provided that such method could be used or a candidate screening procedure could be prescribed whereby candidates could participate in the screening. Thus, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E., which prescribed for selection at district level, provincial level, and national level to be effected by mutual selection within the same group as the only method

could be deemed as a prescription of candidate screening procedure which allowed candidates to select from amongst themselves and candidates had participated in screening pursuant to section 107 of the Constitution. The provision did not cause the selection of Senators to become dishonest and unfair by any means. Therefore, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were neither contrary to nor inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 91, section 92, section 93, section 94, section 95 and section 96 of the Organic Bill on Installation of Senators B.E. were neither contrary to nor inconsistent with section 107 in conjunction with section 269 of the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 3/2561 (2018)

Dated 30th May B.E. 2561 (2018)*

Re: The President of the National Legislative Assembly referred the opinion of Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution on whether or not section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. were contrary to or inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution and whether or not section 92 paragraph one of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. was contrary to or inconsistent with section 85 of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The President of the National Legislative Assembly, applicant, referred the opinion of Mr. Preecha Vajrabhaya, Member of the National Legislative Assembly, and others, a total of 27 persons, to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution. The facts in the letter and supporting documents could be summarised as follows.

Members of the National Legislative Assembly approved the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives and referred to the Election Commission and Constitutional Drafting Committee for review of the Organic Bill's consistency with the spirits of the Constitution. Subsequently, the Chairman of the Election Commission and Chairman of the Constitutional Drafting Committee notified the applicant that such Organic Bill contained certain provisions which were not in accordance with the spirits of the Constitution. The National Legislative Assembly adopted a resolution to appoint an ad hoc committee to consider the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. pursuant to section 267 paragraph five of the Constitution. Thereafter, the ad hoc committee reported the outcome of deliberations on the Organic Bill to the National Legislative Assembly. The National Legislative Assembly considered the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. and adopted a resolution to approve and submit the Organic Bill to the Prime Minister for consideration before

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 44a, dated 27th June B.E. 2561 (2018).

presentation to the King for Royal Assent and promulgation as law.

Mr. Preecha Vajrabhaya, Member of the National Legislative Assembly, and others, were of the opinion that section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. were contrary to or inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution, and that section 92 paragraph one of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. was contrary to or inconsistent with section 85 of the Constitution for the following reasons.

1. Draft section 35(4) provided a measure whereby an eligible voter who did not exercise voting right and did not give notice of inability to exercise voting right would be prohibited from holding a political office under the law on administration of political officials and parliamentary political office under the law on administration of parliamentary officials. Subsection (5) was a provision with regard to the offices of a deputy local administrator, a secretary to a local administrator, an assistant secretary to a local administrator, a chief advisor to a local administrator, an advisor to a local administrator or a member of a committee of advisor to a local administrator under the law on the establishment of local government organisations. It was argued that those provisions were contrary to or inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution, which clearly provided that “an eligible voter who does not exercise voting right without giving notice of reasonable cause under the Organic Act on Election of Members of the House of Representatives may have certain rights restricted pursuant to provisions of law.” Therefore, a restriction under draft section 35 was limited only to the “right”. However, subsections (4) and (5) were the competence of other persons who had the power to effect appointments by law to consider persons with qualifications and without disqualifications under the law to hold such offices. This was not the right of an eligible voter to demand or elect to appoint solely by oneself. Furthermore, the holding of office was not a right, but a liberty to engage in an occupation under section 40 of the Constitution.

2. Draft section 92 paragraph one provided that “in order to facilitate voting by a disabled or handicap person or senior person, the Commission or person designated by the Commission shall specifically provide facilities to for voting by such persons, or provide assistance in vote casting within the supervision of the committee of polling station. Such assistance shall be rendered in a manner allowing such persons to cast votes personally in a accordance with their determination, except where physical nature hinders the ability of disabled or handicapped person or senior person to mark a symbol on the ballot card, in which case another person or member of the committee of polling station shall be carry it out on their upon their consent and in accordance with their determination. In such a case, voting shall be deemed to have been conducted in a direct and secret manner.” It was asserted that this provision could be inconsistent with section 85 of the Constitution because the exercise of vote for a voter by another person did not constitute a direct and secret vote. This was discernible from the wording in draft section 92 which inferred a direct and secret vote. Hence, the Organic Act, being at a lower level in the legal hierarchy from the Constitution, could not state provisions to the contrary.

Upon Mr. Preecha Vajrabhaya, Member of the National Legislative Assembly, and others, submitted a written opinion to the applicant for a referral to the Constitution for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution, the applicant sent a letter to the Prime Minister for further action under section 148 paragraph one (1) or (2), as the case may be. The Prime Minister gave written notice to the applicant to consider taking action under the Constitution. The applicant therefore submitted the opinion of such Members of the National Legislative Assembly to the Constitutional Court for a ruling under section 148 paragraph one (1).

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue considered by the Constitutional Court was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept the applicant's letter for a ruling under section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court held as follows. In this case, the National Legislative Assembly had considered and approved the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. pursuant to section 267 paragraph five of the Constitution. However, Mr. Preecha Vajrabhaya, Member of the National Legislative Assembly, and others were of the opinion that section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. Approved by the National Legislative Assembly were contrary to or inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution, and that draft section 92 paragraph one was contrary to or inconsistent with section 85 of the Constitution. Such opinion was therefore submitted to the applicant for referral to the Constitutional Court for ruling. Hence, the case was in accordance with section 148 paragraph one (1) in conjunction with section 263 of the Constitution and section 50 of the Organic Act on Constitutional Court Procedures B.E. 2561 (2018). The Constitutional Court had the competence to accept the application for consideration and an order to accept the application for ruling was issued accordingly. The relevant persons were directed to provide an opinion and relevant information in writing to the Constitutional Court.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The Constitutional Court determined that the following issues had to be ruled upon.

The first issue was whether or not section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. were contrary to or inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Draft section 35(4) and (5) provided for a restriction of right to hold the offices of a political official, parliamentary political official and local administrator. This restriction of specific interests of a person prohibits the person from holding such offices. The provision stated a legal outcome of an

action constituting a cause following an eligible voter's failure to exercise voting right without notice of reason, or giving notice of inability to exercise voting right but the reason provided was not reasonable, pursuant to section 95 paragraph three of the Constitution which provided that the restriction of certain rights would be as provided by law. However, the object of restriction was limited only to rights. Thus, there was a question as to whether draft section 35(4) and (5), which provided for a restriction of right to hold office, was within the bounds of a right that could be restricted under section 95 paragraph three of the Constitution. On this question, the Constitutional Court found as follows. Draft section 35(4) and (5) was a consequence of actions that triggered a legal consequence which restricted such person's right to hold the stated offices. The stipulation of conditions on restriction of rights of a person wishing to hold such political offices was merely a stipulation of inadequate qualities for holding office, similar to political offices under draft section 35(2) and (3). In addition, the prohibition period was only an estimate, two years at a time, under draft section 35 paragraph two, from the election day when the election right was not exercised. If such person exercised voting right in the subsequent election, the restriction of right would be lifted. Therefore, it was discernible that even though the effect of draft section 35(4) and (5) was comparable to conditions relating to qualifications and disqualifications of a person assuming the offices of political official, parliamentary political official and local administrator, the restriction of right applied to an eligible voter who did not exercise voting right without giving notice of inability to exercise voting right or giving notice of reason of inability to exercise voting right but the reason stated was unreasonable, resulting in a restriction to hold such offices. Thus, it could be deemed that the holding of offices under draft section 35(4) and (5) was a constitutional right which could be restricted by law pursuant to section 95 paragraph three of the Constitution. Hence, section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. were neither contrary to nor inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution.

The second issue was whether or not section 92 paragraph one of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. was contrary to or inconsistent with section 85 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Section 85 paragraph one of the Constitution provided that the election of Members of the House of Representatives in constituency elections should adopt a direct and secret voting procedure. However, there was no provision on the direct and secret voting procedures. Only the essential principle was provided that an eligible voter had the right to cast one vote each. Such voter could cast a vote for a candidate or choose to not vote for any candidate. Direct voting was one of the key elements which a citizen, as the holders of sovereign powers, could express a political decision by oneself. Secret ballot was a voting procedure whereby each eligible voter marked a symbol on a ballot paper in a booth and dropped the ballot card into a ballot box. The eligible voter was prohibited from disclosing to the public his/her vote for a particular candidate at the time of voting. Draft section 92 paragraph one therefore provided a voting procedure for a disabled or handicapped person or senior person in the event of an inability to mark a symbol on the

ballot card, whereby another person or the committee of polling station member could act on such person's behalf with such person's consent and in accordance with the intent of the disabled or handicapped person or senior person. In such a case, it would be deemed that voting was done directly and secretly. Such procedure was aimed at facilitating and assisting a disabled or handicapped person or senior person, by giving such person an opportunity to exercise voting rights, being an important political right, on an equal basis with other persons. A guarantee was provided for a disabled eligible voter to have an opportunity to exercise rights on an equal basis as other persons, or to not be deprived of an opportunity to exercise voting rights due to handicap or physical defect which hindered access to a polling place and entry to exercise a vote independently. Upon examination of the measure under draft section 92 paragraph one, which allowed another person or polling station committee member to assist in the voting with the consent and in accordance with the intent of the disabled or handicap person or senior person, the measure merely enabled a disabled or handicap person or senior person who was unable to mark a symbol on a ballot card to have the opportunity to exercise voting right on an equal basis with other persons generally. As long as there was no disclosure of the vote of the disabled or handicapped person or senior person to the public, it could be deemed that the voting was done directly and secretly. The state had to prescribe measures under draft section 92 paragraph one clearly, and prescribe stringent measures in the case of the other person or member of the polling station committee facilitating or assisting the casting of vote inconsistently with the intent of the disabled or handicap person or senior person, or causing the vote to not be done directly and secretly. Therefore, section 92 paragraph one of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. was neither contrary to nor inconsistent with section 85 paragraph one of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 35(4) and (5) of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. were neither contrary to nor inconsistent with section 95 paragraph three of the Constitution, and section 92 paragraph one of the Organic Bill on Election of Members of the House of Representatives B.E. was neither contrary to nor inconsistent with section 85 of the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 4/2561 (2018)

Dated 5th June B.E. 2561 (2018)*

Re: The Ombudsman submitted a matter to the Constitutional Court for a ruling under section 231(1) of the Constitution on whether or not section 140 and section 141 and section 141 paragraph one (5) and paragraph two of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties, were inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The Ombudsman, applicant, submitted a matter to the Constitutional Court for a ruling under section 231(1) of the Constitution. The facts in the letter and supporting documents could be summarised as follows.

Police Lieutenant General Viroj Pao-in, Acting Leader of Pheu Thai Party, and Mr. Abhisit Vejjajiva, Leader of the Democrat Party, submitted written complaints to the applicant which could be summarised as follows. Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties raised constitutionality questions because it caused grievances or unfairness to the public or imposed an unnecessary or disproportionate burden on the public, and constituted a violation of rights under the Constitution. Furthermore, the issuance of such Order of the National Council for Peace and Order was inconsistent with the spirit and process under the Constitution. Both complainants claimed that the Order of the National Council for Peace and Order, which came into force as of 22nd December B.E. 2560 (2017), had the effect of repealing and amending several essential provisions of section 140 and section 141 of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017). In other words, there were changes to the membership of existing members of political parties. As a consequence, a member of a political party established under the Organic Law on Political Parties B.E. 2550 (2007) who had qualifications and was free of disqualifications under section 24 and wished to continue as a member of such political party had to submit a confirmation letter of membership to the leader of such political party together with evidence of qualifications and absence of disqualification under

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 45a, dated 29th June B.E. 2561 (2018).

section 24. The member also had to pay political party dues within thirty days of 1st April B.E. 2561 (2018). After the expiration of such time limit, a member who did not submit a membership confirmation letter would no longer be a member of such political party. It was further provided that a political party had to serve notice to the Political Parties Registrar within thirty days of the expiration of such time limit. However, a political party that had already been established could not publicise to communicate with members who wished to confirm membership of the political party since article 4 of such Order of the National Council for Peace and Order prohibited a political party under section 140 from convening a general meeting, as well as the establishment of a political party branch and provincial political party representative, a meeting of political party members or any actions of a political nature. Moreover, the provision promoted only newly established political parties, which could recruit members as from 1st March B.E. 2561 (2018). The prescribed measures for membership applications to newly established political parties were also easier than confirmation of memberships of existing political parties which required a written confirmation. There were also changes to the establishment of political party branches and provincial political party representatives, in particular, section 141 paragraph one (5) and paragraph two. As a result, there was no provision which recognised the political party branches lawfully established under the Organic Law on Political Parties B.E. 2550 (2007). It followed that political parties registered under the previous law no longer had any political party branches. However, such political parties had to establish political party branches and provincial political party representatives, in the requisite number, under restrictive conditions and time limits. In addition, the issuance of such Order of the National Council for Peace and Order was not in accordance with the conditions for the exercise of powers under section 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), and was not undertaken in accordance with the constitutional provisions. Hence, the said Order was unconstitutional. In this regard, both complainants requested the applicant to submit the matter to the Constitutional Court for a ruling.

The applicant was of the opinion that the Order of the National Council for Peace and Order had the status of a provision of law pursuant to section 231(1) of the Constitution and such provision of law failed to safeguard the rights and liberties of membership of a political party recognised under section 25 in conjunction with section 45 of the Constitution. The provision also disproportionately increased the burden or limited the right or liberty of a person pursuant to section 26 of the Constitution and constituted an unfair discrimination against a person due to a difference in personal status, social standing and political differences. This was contrary to the principle of equality recognised and safeguarded under section 27 of the Constitution. The applicant therefore submitted the matter together with an opinion to the Constitutional Court for a ruling under section 231(1) of the Constitution that section 140 and section 141 of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties were inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution.

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue considered by the Constitutional Court was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept the application for ruling under section 231(1) of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. The applicant was of the opinion that the Order of the National Council for Peace and Order had the status of a provision of law pursuant to section 231(1) of the Constitution and such provision of law failed to safeguard the rights and liberties of membership of a political party recognised under section 25 in conjunction with section 45 of the Constitution. It was also asserted that the provision disproportionately increased the burden or limited the right or liberty of a person pursuant to section 26 of the Constitution and constituted an unfair discrimination against a person due to a difference in personal status, social standing and political differences. This was contrary to the principle of equality recognised and safeguarded under section 27 of the Constitution. The applicant therefore submitted the matter together with an opinion to the Constitutional Court for a ruling under section 231(1) of the Constitution that section 140 and section 141 of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties were inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution. Hence, the case was in accordance with section 231(1) of the Constitution and section 50 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). The Constitutional Court had the competence to accept the application for consideration and issued an order accordingly. The Chairman of the Election Commission, Head of the National Council for Peace and Order, Police Lieutenant General Viroj Pao-in, Acting Leader of Pheu Thai Party, and Mr. Abhisit Vejjajiva, Leader of the Democrat Party, were directed to submit a written opinion and related information to the Constitutional Court.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The Constitutional Court determined the following issues for consideration.

The first issue was whether or not section 140 of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties was inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Section 140 of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties recognised the liberty of a person to choose and grant trust to a particular political party by subscribing membership to a political party. This was a recognition of a person's liberty under section 45 of the Constitution. The prescription of rules and conditions for political party membership, as well as prescribing a duty on political parties to maintain

an accurate and complete membership registry that was not overlapping and was updated, was therefore essential to the development of the political party institution as regards the continuation of political party membership. This was an affirmation of the support of the people for the operations of such political party. This provision of law was thus a key element in political reform. A political party member was given the opportunity to review one's firm intent to remain as a member of such political party, independently and voluntarily. Section 140 was therefore not a restriction of right and liberty of a political party member and political party. On the contrary, this measure was in accordance with the spirit of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017) and still conferred recognition and protection of rights and liberty to unite in the establishment of a political party pursuant to section 25 and section 45 of the Constitution. This measure did not disproportionately increase a burden or limit a right or liberty of a person. Furthermore, the provision was applied generally pursuant to section 26 of the Constitution and did not constitute an unfair discrimination against a person under section 27 of the Constitution.

The second issue was whether or not section 141 paragraph one (5) and paragraph two of the Organic Law on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties were inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Section 141 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties was a necessary process for political parties. Political party branches and provincial representatives of political parties were mechanisms for enabling the political participation of the public in all areas throughout the country via subscription to membership of a political party. This body of people were distributed to the regions. This reflected the principle of the people's political party in accordance with the spirit of the law which gave political party members an opportunity to widely participate and take independent actions free from domination or direction of a person who was not a member of the political party. Such rules and conditions could have some impact on a political party in the event of an inability to complete the undertakings within the time limit. Nonetheless, the law was flexible and allowed a political party that was unable to complete undertakings within the time limit by authorising the Election Commission to adopt a resolution to extend such time limit pursuant to section 141 paragraph two. Furthermore, a body has been established to review the exercise of powers of the Election Commission with regard to its decision on any matter under this section which had a political impact. A political party which disagreed with a decision could submit an application to the Constitutional Court for a ruling under section 141 paragraph three. This was a recognition of a political party's right to access the court in the event of an infringement of right or liberty recognised under section 25 paragraph three of the Constitution and in accordance with the rule of law. Section 141 paragraph one (5) and paragraph two were therefore not disproportionate restrictions of rights or liberties of the

people, but were measures consistent with the spirits of section 45 of the Constitution. In addition, there was a recognition and safeguard of rights and liberties to unite in the establishment of a political party pursuant to section 25 of the Constitution. Section 45 did not disproportionately increase a burden or restriction of right or liberty of a person, and was a law generally applicable pursuant to section 26 of the Constitution. The provisions were also not an unfair discrimination against a person under section 27 of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 140 and section 141 paragraph one (5) and paragraph two of the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017), as amended by Order of the National Council for Peace and Order No. 53/2560 Re: Implementation of the Organic Law on Political Parties, were neither contrary to nor inconsistent with section 25, section 26, section 27 and section 45 of the Constitution and therefore did not raise a constitutionality question.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 5/2561 (2018)

Dated 31st October B.E. 2561 (2018)*

Re: The Election Commission requested for a Constitutional Court ruling under section 170 paragraph three on whether or not the individual ministerial office of Mr. Don Pramudwinai, Minister of Foreign Affairs, terminated under section 170 paragraph one (5) in conjunction with section 187 of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The Election Commission, applicant, submitted an application to the Constitutional Court for a ruling under section 170 paragraph three of the Constitution. The facts in the application and supporting document could be summarised as follows.

The applicant received a written complaint from Mr. Ruangkrai Leekijwattana requesting for an examination or inquiry into 9 ministers on allegations of actions constituting conflicts of interests pursuant to Chapter 9 of the Constitution, thus being a disqualification of ministerial offices under section 264 in conjunction with the relevant sections of the Constitution. It was requested further that the applicant refer the matter to the Constitutional Court for a ruling under section 170 paragraph three of the Constitution. The applicant ordered the appointment of a fact-finding committee to investigate the matter. The fact-finding committee reported the outcome of factual inquiry to the applicant, stating that after the commencement of the Constitution, the respondent's spouse held shares in Panawong Company Limited and Panawong Realty Company Limited in an amount exceeding the five percent legal limit. The respondent did not submit a letter to notify the Chairman of the National Anti-Corruption Commission of an intent to receive benefits from the shareholding of the respondent's spouse in such companies. The action was therefore a violation of section 187 of the Constitution in conjunction with section 5 of the Management of Partnerships and Shares of Ministers Act B.E. 2543 (2000), being a cause for termination of the respondent's individual ministerial office pursuant to section 170 paragraph one (5) of the Constitution.

The applicant adopted a resolution by majority vote to refer the matter to the Constitutional Court pursuant to section 170 paragraph three of the Constitution for a ruling to terminate the individual ministerial office of the Minister of Foreign Affairs pursuant to section 120 paragraph one (5) of the Constitution. The Constitutional Court was of the following opinion.

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 100a, dated 28th November B.E. 2561 (2018).

The Constitution was promulgated on 6th April B.E. 2560 (2017). The transitory provision in section 264 paragraph one and paragraph two provided on the Council of Ministers administering state affairs on the day prior to the promulgation of the Constitution, which at the time the Council of Ministers consisted of the respondent serving as Minister of Foreign Affairs. Such Council of Ministers was immediately subject to the application of such constitutional provisions. In addition, the Secretariat of the Cabinet submitted a letter dated 5th April B.E. 2560 (2017) to the Deputy Prime Minister and all Ministers, providing a summary of actions for compliance with the Constitution. Upon a finding of facts, Mrs. Nareerat Pormudwinai, the respondent's spouse, held shares in Panawong Company Limited and Panawong Realty Company Limited, which exceeded five percent of the total distributed shares in both companies. If the respondent wished to receive benefits from the shareholding in both companies in the portion exceeding the legal limit, the respondent still failed to submit a notification in writing to the Chairman of the National Anti-Corruption Commission within thirty days of appointment to become a minister and transferred shares in such company to a juristic person within ninety days of receiving notice from the Chairman of the National Anti-Corruption Commission. The thirty-day period for giving notice to the Chairman of the National Anti-Corruption Commission commenced from the date of promulgation of the Constitution.

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court had the competence to accept the application for a ruling under section 170 paragraph three of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Section 170 paragraph three in conjunction with section 170 paragraph one (5) of the Constitution provided that the Election Commission had the competence to refer a matter to the Constitutional Court for a ruling on the termination of individual ministerial office upon the commission of a prohibited act by the minister pursuant to section 187 of the Constitution. It was found on the facts in the application that the applicant had adopted a resolution to refer the matter to the Constitutional Court for a ruling on whether or not the respondent's individual ministerial office terminated pursuant to section 170 paragraph one (5) of the Constitution and the applicant submitted an application to the Constitutional Court. This case was therefore in accordance with section 170 paragraph three of the Constitution and section 7(9) of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). Hence, the Constitutional Court could accept the application for a ruling and the respondent submitted a reply to the allegations.

3. Summary of reply

The respondent submitted a reply to the allegations together with documents to the Constitutional Court which could be summarised as follows.

The applicant's proceedings in the submission of the matter to the Constitutional Court

for ruling was inconsistent with section 170 paragraph three in conjunction with section 222 of the Constitution because the chairman of the meeting casted an additional vote as an adjudicating vote. Such a resolution could not be considered as a majority resolution. Furthermore, the respondent was appointed prior to the commencement of the Constitution for a period longer than thirty days. Hence, the respondent should be exempt from qualifications and disqualifications of ministerial office with regard to shareholding. The applicant's interpretation of the period as commencing thirty days as from the promulgation of the Constitution was therefore erred and inconsistent or contrary to section 187 of the Constitution. Also, the respondent did not wish to continue receiving benefits from shareholding in the company in excess of the legal limit under section 187 paragraph two of the Constitution and had transferred the shares within thirty days of the Constitution's promulgation to the respondent's child. The factual inquiry committee's report that the transfer occurred on 9th October B.E. 2560 (2017) was therefore incorrect.

4. Examination of witnesses

The Constitutional Court considered the application, reply statement and supporting documents and conducted examinations of 3 witnesses on 25th September B.E. 2561 (2018), namely Mr. Manas Suksawad, chairman of the factual inquiry committee, Mr. Pattakarn Bunnag, managing director of Panawong Realty Company Limited, and Mr. Triwat Tangsubut, managing director of Panawong Company Limited.

5. The issue considered by the Constitutional Court

The first issue was whether or not and to what extent section 264 in conjunction with section 187 of the Constitution applied to the respondent.

Section 264 paragraph two of the Constitution exempted the termination individual ministerial office under section 170 paragraph one (5) only with respect to the non-holding of an office or function in a government agency, state agency or state enterprise, or the office of a member of a local assembly or local administrator pursuant to section 184 paragraph one (1). The case under section 187 which provided that a Minister could not be a partner or shareholder in a partnership or company or retain partnership or shareholding in a partnership or company in the amount stipulated by law was not exempted. This was consistent with the letter of the Cabinet Secretariat, dated 5th April B.E. 2560 (2017), which notified the Prime Minister and all Ministers of the precautions relating to compliance with the Constitution with regard to conflicts of interests and partnership or shareholding in a partnership or company. Upon the respondent taking office as Minister of Foreign Affairs on 23rd August B.E. 2558 (2015), the respondent became a Minister in the Council of Ministers administering public affairs on the day prior to the promulgation of such Constitution, and should therefore not be a partner or shareholder in a partnership or company, or not retain partnership or shareholding in a partnership or company in the amount stipulated by law pursuant to

section 187 of the Constitution. In the case of shareholding in excess of the amount stipulated by law, if the Minister wished to continue receiving benefits from such shareholding, notice had to be given to the President of the National Anti-Corruption Commission within thirty days of appointment and the shares in such partnership or company to a juristic person which managed assets for the benefit of others as provided by law. The Minister should not by any means be involved in the management of shares or business of the partnership or company. In the case where the Minister did not wish to continue receiving benefits from such shares, such Minister could transfer the shares to retain an amount of shares which did not exceed the legal limit within thirty days of appointment. The date of appointment under such provision was the date of promulgation of the Constitution, being the date of taking office, in accordance with Constitutional Court Ruling No. 20/2544. As the Constitution was promulgated on 6th April B.E. 2560 (2017), the day deemed to be the date of the respondent's appointment as Minister pursuant to section 264 in conjunction with section 187 of the Constitution, i.e. 6th April B.E. 2560 (2017).

The second issue was whether or not the respondent's spouse had lawfully transferred shares to other persons.

It was found on the facts that the respondent's spouse had executed a contract to transfer shares in Panawong Company Limited, dated 27th April B.E. 2560, and executed a contract to transfer shares in Panawong Realty Company Limited, dated 30th April B.E. 2560 (2017). The ordinary meeting of shareholders of both companies approved such transfer of shares on 27th April B.E. 2560 (2017) and 30th April B.E. 2560 (2017) respectively. The transfer of shares of the respondent's spouse in each company was in accordance with section 1129 of the Civil and Commercial Code and the transfer had been executed within thirty days of 6th April B.E. 2560 (2017), being a lawful transfer of shares to other persons. As a consequence, the respondent retained shares in each company not exceeding five percent of the total number of distributable shares pursuant to section 4 of the Management of Partnerships and Shares of Ministers Act B.E. 2543 (2000). Hence, the respondent's spouse had duly complied with section 187 of the Constitution.

6. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that the individual ministerial office of Mr. Don Pormudwinai, Minister of Foreign Affairs, did not terminate under section 170 paragraph one (5) in conjunction with section 187 of the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 6-7/2561 (2018)

Dated 28th November B.E. 2561 (2018)*

Re: Whether or not section 8 of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) was contrary to or inconsistent with section 4, section 5, section 25, section 26, section 27, section 29 and section 279 paragraph two of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

Nakhon Sawan Provincial Court and Phetchabun Provincial Court referred the objections of defendants in 2 criminal cases to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of Constitution. Both defendants objected that the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017), which amended section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two, had changed the absolute presumption into a presumption which allowed the court to exercise a discretion after taking into account the circumstances or true intent of the offender. Section 8 paragraph one of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017), however, provided that “section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two of the Narcotics Act B.E. 2522 (1979), as amended by this Act shall not apply to cases already adjudged by the court of first instance on the day prior to the effective date of this Act, and the provisions of law in force on the day prior to the effective date of this Act shall apply to such cases until the cases become final.” Both defendants filed an objection for a ruling on whether or not section 8 of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) was contrary to or inconsistent with section 4 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014) and section 4, section 5, section 25, section 26, section 27, section 29 and section 279 paragraph two of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), as well as the International Covenant on Civil and Political Rights 1966. Nakhon Sawan Provincial Court and Phetchabun Provincial Court ordered the referral of both defendants’ objections to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of the Constitution.

* Published in the Government Gazette Vol. 135, Part 109a, dated 26th December B.E. 2561 (2018).

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue was whether or not the Constitutional Court could accept the objections of both defendants for a ruling under section 212 of the Constitution.

The Constitutional Court found as follows. According to the written objections of both defendants, the issues raised as an objection were whether or not section 8 of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) was contrary to or inconsistent with section 4 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), section 4, section 5, section 25, section 26, section 27, section 29 and section 279 paragraph two of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), and Article 4 paragraph 2, Article 5 paragraph 2, Article 17 paragraph 1, Article 16 and Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights 1966. Nakhon Sawan Provincial Court and Phetchabun Provincial Court were going to apply section 8 of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) to rule on a motion. The provision of law was therefore a provision of law which Nakhon Sawan Provincial Court and Phetchabun Provincial Court were going to apply to cases and there had not yet been a prior ruling of the Constitutional Court on the relevant provisions. This case was in accordance with the rule under section 212 of the Constitution in conjunction with section 50 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). The Constitutional Court therefore ordered the acceptance of the matter for ruling and directed the President of the National Legislative Assembly to submit documents or evidence relating to the spirit of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) along with record of proceedings of the National Legislative Assembly, record of proceedings of the Ad Hoc Committee for Consideration of the Narcotics Bill (No. ..) B.E., and minutes of the Ad Hoc Committee for Consideration of the Narcotics Bill (No. ..) Bill B.E. to the Constitutional Court.

3. The issues considered by the Constitutional Court

The issues considered by the Constitutional Court were whether or not and to what extent section 8 of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) was contrary to or inconsistent with section 4, section 5, section 25, section 26, section 27, section 29 and section 279 paragraph two of the Constitution.

The Narcotics Act B.E. 2522 (1979) was a law enacted with the intent of effectively combatting and controlling narcotic drugs. It was provided that a person who had committed an offence relating to category I, category II, category IV and category V narcotic drugs, if in possession of narcotic drugs in excess of the prescribed amount, would subject to an absolute presumption that such person had acted for distribution without any opportunity to consider the circumstances or take into account the true intent of the offender, and the suspect or defendant did not have the right to present proof in the case. Thereafter, an amendment was implemented pursuant to the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) by amending section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two, prescribing a mere presumption and offering the suspect or defendant an opportunity to adduce evidence to

prove facts in court that one's action was not an action for distribution. However, section 8 paragraph one of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) provided that section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two of the Narcotics Act B.E. 2522 (1979), as amended, did not apply to a case adjudged by a court of first instance prior to the effective date of this Act, and that the law in force prior to the effective date of this Act would apply to such case until the case became final. In other words, upon a court of first instance giving judgment prior to the effective date of this Act, even though the case was not yet final, possibly pending consideration of the Court of Appeals or the Supreme Court, a defendant could not adduce evidence to prove one's intent relating to a narcotic drug that there was no intent for distribution. This was inconsistent or contrary to a defendant's right to defend a trial under section 29 paragraph two of the Constitution, under which a defendant had to be presumed innocent and prior to a final judgment convicting such person for an offence, such person could not be treated as an offender. Section 8 paragraph one of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017) provided that provisions of law beneficial to a defendant would not apply to a case pending consideration of the Court of Appeals or Supreme Court, despite the fundamental principle of good and fair criminal justice administration in Thailand dictated that a beneficial law should apply to a criminal case defendant so long as there was no final judgment. Hence, the provisions of section 8 in this regard was a provision of law contrary to or inconsistent with the rule of law pursuant to section 3 paragraph two of the Constitution and a disproportionate restriction of rights and liberties of a person under section 26 paragraph one. Moreover, this treatment of a person as an offender even when the court had not yet given a final judgment was contrary to or inconsistent with section 29 paragraph two of the Constitution.

As for a case that was final, section 8 paragraph one of the Narcotics Act (No. 6) provided that section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two of the Narcotics Act B.E. 2522 (1979), as amended by the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017), did not apply to a case which the court had given a final judgment prior to the effective date of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017). This provision protected the integrity of lawful proceedings and final judgments. It was not contrary to or inconsistent with the fundamental principle of criminal justice administration or the presumption of innocence of a suspect or defendant, being a universal principle as stated under section 29 paragraph two of the Constitution. Furthermore, the provision did not cause an unfair discrimination against a person without reason or legitimacy pursuant to section 27 paragraph three of the Constitution. The measure was appropriate after having regard to proportionality. The impact on rights and liberties of a person subject to a final conviction under the narcotic drugs was detrimental only to the extent of necessity in order to preserve public benefits and social order, i.e. the protection of national benefits and mutual peace and order of the people. Thus, the provision was neither contrary to nor inconsistent with section 3 paragraph two of the Constitution and did not prejudice human dignity pursuant to section 26 of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 8 paragraph one of the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017), only in relation to the non-application of section 15 paragraph three, section 17 paragraph two and section 26 paragraph two of the Narcotic Drugs Act B.E. 2522 (1979), as amended by the Narcotics Act (No. 6) B.E. 2560 (2017), to a non-final case, was a contrary to or inconsistent with section 26 and section 29 paragraph two of the Constitution, and therefore unenforceable pursuant to section 5 of the Constitution.

Summary of Constitutional Court Ruling No. 8/2561 (2018)

Dated 26th December B.E. 2561 (2018)*

Re: Whether or not section 51 paragraph three of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was contrary to or inconsistent with section 26 of the Constitution.

.....

1. Summary of background and facts

The Court of Appeals referred the objection of the second objector (Mr. Chinpong Chatrurachewin) to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of the Constitution. The facts in the written objection of the second objector and supporting documents could be summarised as follows.

The state attorney, Office of the Attorney-General, applicant, filed a motion in the Civil Court in case number For. 130/2558 stating that the Anti-Money Laundering Office (AMLO) had inspected reports and information relating to transactions. The evidence collection reached a finding that Mr. Padungsak Boonpinij and others showed circumstances of involvement with human trafficking offences and there were reasons to believe that 23 items of assets had been obtained, being assets related to the commission of human trafficking offences, thus constituting a predicate offence under section 3(2) of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999). It was therefore requested that the Civil Court order the confiscation of all 23 items of assets to vest in the state pursuant to section 51. As for the second objector, the Civil Court found that the second objector was a member of a network having circumstances of human trafficking and obtaining assets relating to the commission of human trafficking offences. It was therefore ordered that the assets of the second objector also vested in the state pursuant to section 51 paragraph one. The second objector appealed. Pending consideration of appeal in the Court of Appeals, the second objector submitted an objection for the Court of Appeals to refer the matter to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of the Constitution that section 51 paragraph three of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was contrary to or inconsistent with section 26 of the Constitution. The stated reason was that section 51 paragraph three provided that “for the purpose of this section, if a person claiming to be the owner or transferee of assets under section 50 paragraph one is the person who is or had, in the past, been associated with an offender of predicate offence or an offence of money laundering offence, it shall be presumed that all such assets are the asset connected with the commission of offence or transferred in bad faith, as the case may be.” It was

* Published in the Government Gazette Vol. 136, Part 9a, dated 23rd January B.E. 2562 (2019).

claimed that such provision of law restricted the right of the people and was contrary to or inconsistent with the rule of law and disproportionately increased the burden of the people in proving innocence. As a consequence, the second objector borne the burden of proving innocence to the court, as opposed to the competent official proving wrongdoing in the examination of transaction between the second objector and group of human trafficking offenders. On the contrary, the competent official only had to collect assets without proving wrongdoing, thus causing the Civil Court to believe that the second objector's assets were assets obtained from the commission of a human trafficking offence, and ordered the vesting of the second objector's deposit account in the state due to the presumption under such provision of law.

The Court of Appeals found that the second objector's objection was in accordance with section 212 paragraph one of the Constitution and therefore referred such objection to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of the Constitution.

2. The preliminary issue considered by the Constitutional Court

The preliminary issue considered by the Constitutional Court was whether or not the Constitutional Court could accept this objection for a ruling under section 212 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found that this was a case where the Court of Appeals referred the objection of the second objector to the Constitutional Court for a ruling under section 212 of the Constitution on whether or not section 51 paragraph three of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was contrary to or inconsistent with section 26 of the Constitution. This provision of law was going to be applied to a case. Even though the Constitutional Court had previously given a ruling in relation to such provision of law in Constitutional Court Ruling No. 40-41/2546 that such provision of law was neither contrary to nor inconsistent with section 29 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997), the provisions of section 26 of the Constitution contained a different substance from section 29 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997). That is, in the case where the Constitution did not provide a prerequisite, such law should not be contrary to the rule of law, not disproportionately increase a burden or restrict the rights or liberties of a person, and could not affect the human dignity of a person, and should specify the reasons of necessity for restricting the right and liberty. This case was therefore in accordance with the rules under section 212 paragraph one in conjunction with section 41 paragraph three and section 50 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). The Constitutional Court therefore ordered the acceptance of application for ruling. For the benefit of trial, the Constitutional Court also ordered the Chairman of the Constitutional Drafting Committee and Secretary-General of the Anti-Money Laundering Board (AMLB Secretary-General) to submit a written opinion and relevant information, and directed the Office of the Judiciary to submit a copy of the court of first instance judgment, appeal of the second objector and documents relevant to the case to the Constitutional Court.

3. The issue considered by the Constitutional Court

The issue considered by the Constitutional Court was whether or not section 51 paragraph three of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was contrary to or inconsistent with section 26 of the Constitution.

After deliberations, the Constitutional Court found as follows. Section 26 of the Constitution was a provision in Chapter 3, Rights and Liberties of the Thai People. The second provided prerequisites for enacting laws having the effect of restricting a right or liberty of the people, which had to comply with the constitutional prerequisites. In the case where the Constitution did not provide a prerequisite, such law should not be contrary to the rule of law, not disproportionately increase the burden or restrict a right or liberty of the people, and could not affect the human dignity of a person. The reasons of necessity for restriction of right and liberty should also be specified. In addition, the law should apply generally and not be directed to any particular case or person. According to such provision, there was a recognition and safeguard of rights and liberties of a person, such that when enacting a law to restrict the rights and liberties of a person, the legislature or organ exercising state powers had to take into account a fundamental principle, namely the principle of proportionality, which was an important principle serving the purpose of controlling, inspecting or restricting the exercise of state power to prevent the unfettered enactment of laws enforced upon the people. The enactment of a law to restrict the right or liberty of the people under such principle had to be appropriate, necessary and proportionate or balanced with the public or mutual benefit when measured against the right or liberty of the people that would be lost as a consequence of such law.

The Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was intended to break the chain of crime and remove a key incentive in crimes of high return. Measures had been provided for effective proceedings against money laundering, consistent with Thailand's obligation to the global community to provide a separate civil measure from criminal proceedings. Criminal measures would be used against persons and civil measures would apply to proceedings against assets. As regards criminal sanctions, this Act provided for offences which were punishable by imprisonment, fines or both. Civil measures involved proceedings against assets by way of seizures or freezing and vesting of assets to the state. This was a separate proceedings from criminal proceedings against a person. This special measure was specifically provided by the state to enable civil proceedings against assets involved in the commission of predicate offences under section 3. The rationale behind his measure was the protection of social benefit and public benefit, prevention of transnational crime and tracing and retrieving assets obtained from the commission of an offence. The principles had been recognised by the Constitutional Court in Constitutional Court Ruling No. 40-41/2546.

Upon examination of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) with respect to proceedings against assets relating to the commission of an offence, being civil measures under Chapter 6, section 48 to section 59, the Constitutional Court found as follows. Such provision of law provided measures which constituted continual proceedings against an asset

relating to or obtained from the commission of a predicate offence under section 3. The offence were complicated and difficult to obtain evidence for proceedings against the behind-the-scene controller who obtained direct benefits from such commission of offence. The commission of crime generating assets from the commission of predicate offence in the law on anti-money laundering usually relied on a person who was involved in or used to have a relationship with the committer of a predicate offence or money laundering offence in order to conceal the unlawful acquisition of assets. The preliminary determination of assets or amount of assets relating to the commission of an offence was difficult in practice due to such facts being in the knowledge of the owner of the assets, transferee of assets or beneficiary of assets. The imposition of burden of proof on the state attorney, as applicant, in the Civil Court under the principle that “the burden of proof lies in the person asserting the claim” pursuant to section 84/1 of the Civil Procedure Code would make it very difficult to vest assets relating to the commission of a predicate offence under the law on money laundering in the state. In the consequence, the objectives and spirits of the law would not be realised. It was therefore expedient and necessary to provided that a person involved in or used to have a relationship with the committer of a predicate offence or prior money laundering offence should bear the burden pursuant to the principle that facts within the exclusive knowledge of a party should be such party’s burden of proving such facts. In any event, when motioning the Civil Court to order the vesting of assets to the state, a state attorney had to submit a motion with evidence to reasonably believe that an asset constituted an asset relating to the commission of an offence. This showed that evidence was required to provide preliminary proof of such facts pursuant to section 49. The Civil Court could order such assets relating to the commission of offence to vest in the state after conducting an inquiry proceedings on the motion of the state attorney. The state attorney had the burden of proving in the Civil Court that (1) a predicate offence had been committed; (2) the asset requested for vesting in the state was an asset relating to the commission of an offence; and (3) the person claiming to be the owner or transferee or beneficiary of such asset was a person involved in or used have a relationship with the committer of a prior predicate offence or money laundering offence under section 51 paragraph three or section 52 paragraph two, as the case may be. Upon such proof, the person claiming to be the owner or transferee or beneficiary of the asset under section 50 had the right to prove or had the burden of proving in the Civil Court that he/she was the true owner and such asset was not an asset connected with the commission of offence, or he/she was the honest transferee for consideration, or obtained the asset honestly and appropriately in line with good morals or charity, as the case may be. Proof also had to be presented to rebut the presumption under section 51 paragraph three to show the Civil Court that he/she was not involved in or never had a relationship with the committer of a prior predicate offence or money laundering offence. If the person claiming to be the owner or transferee or beneficiary of asset was unable to rebut such assumption, the Civil Court would order the vesting of such assets in the state pursuant to section 51 paragraph one. It was discernible that the presumption under section 51 paragraph three was a civil presumption connected to or had satisfied the proving process under section 50. Although the state attorney could prove facts which were prerequisites for relying on the presumption as stated under section 51 paragraph three, the Civil Court did not absolutely relied on the facts under the

presumption. The law gave an opportunity for a person claiming to be an owner or transferee or beneficiary of the asset to have the right to present evidence to object or rebut the legal presumption. Thus, section 51 paragraph three was merely a shifting of burden of proof which was relevant or reasonably related between fundamental facts pursuant to the prerequisite of presumption as provided under section 51 paragraph three and facts that had to be proven under section 50 prior to a Civil Court order to vest such assets relating to the commission of offence in the state pursuant to section 51 paragraph one. Moreover, this Act provided safeguard measures for a person who was an owner of such asset obtained honestly and for consideration, to be able to prove that the asset had been obtained rightfully in the Civil Court pursuant to section 50. Also, there were remedial measures whereby the Civil Court could order the protection of right of a beneficiary pursuant to section 52 paragraph one, or return of asset prior to a Civil Court order or subsequent to a Civil Court order of confiscation, as the case may be, pursuant to section 53. These provisions protected the property rights of a person who had lawfully obtained assets, and allowed the owner of asset or beneficiary to prove innocence with regard to the source of asset. This showed that the provisions of law were fair in the maintenance of balance between the combat of certain serious crimes to protect public interests and the protection of personal assets from the exercise of measures relating to the vesting of assets in the state. The provisions of section 51 paragraph three was therefore not contrary to the rule of law since any order relating to an asset had to be given by a judicial organ (Civil Court), which was an organ exercising judicial powers. There were checks and balances between the performance of duties of a competent official in proceedings against assets relating to an offence and parties having the full right to defend an action. Even though there was some restriction of right in property, the restriction of a person's right in property was proportionate and reasonable and balanced between public benefits or mutual benefits and the rights of a person whose right had been restricted. The reason of necessity had been specified. The measure did not impose a disproportionate burden or restriction of right of a person and there was no provision which showed that proceedings against an asset relating to the commission of an offence to vest assets in the state affected human dignity. Furthermore, such provision applied generally and was not directed to a particular case or person. The provision was therefore neither contrary to nor inconsistent with section 26 of the Constitution.

4. Ruling of the Constitutional Court

The Constitutional Court held that section 51 paragraph three of the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999) was neither contrary to nor inconsistent with section 26 of the Constitution.



**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๖๐- ๒๕๖๑**

สารบัญ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐

- คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ ๕๗
(วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐)
- คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๐ ๖๒
(วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๐ ๖๗
(วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐)

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑ ๗๕
(วันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๑ ๘๐
(วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๑ ๘๔
(วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑ ๙๐
(วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ ๙๕
(วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๖๑ ๙๙
(วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑)
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๑ ๑๐๓
(วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๖๐

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๓ บุคคลดังกล่าวยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันหมายถึงการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เข้าสู่ตำแหน่ง และในกรณีที่มิได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๓ แล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งคำว่า “ต่อไปเพียงใด” นั้น ย่อมมีความหมายสองกรณี คือ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปอีก เป็นระยะเวลาเท่าใด คำว่า “เพียงใด” น่าจะหมายถึงแต่เพียงช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๓ จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเท่านั้น ไม่หมายความว่า รวมถึงการให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ไม่มีบทบัญญัติโดยกเว้นว่าไม่ต้องนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ดังนั้น แม้จะมีบทบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ บัญญัติให้ยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่องโดยมิให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้แล้วแต่กรณี

หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยเป็นการรับรองสถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องซึ่งการรับรองสถานะข้างต้นได้กำหนดไว้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น ตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญบัญญัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมดทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยร่างมาตรา ๕๖ เป็นร่างบทเฉพาะกาลว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่สิ้นผลกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับ ในส่วนของการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง และผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฝ่ายเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นยืนยันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาตามบริบทความจำเป็นของกฎหมาย และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินก็มิได้มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยร่างบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปออกเป็นสองส่วน คือ

(๑) ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งต่อไปร่างบทบัญญัตินี้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) คุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ ร่างบทบัญญัตินี้กำหนดมิให้นำคุณสมบัติบางประการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาใช้โดยกำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามมาตรา ๑๘ แต่มีให้นำกรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับ

เมื่อร่างมาตรา ๕๖ เป็นเพียงร่างบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสถานะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่นรวมทั้งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก การกำหนดในรูปแบบของบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยการกำหนดรูปแบบดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจมีความแตกต่างจากรูปแบบขององค์กรอิสระอื่นได้

ส่วนข้อที่ว่า ร่างมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้ยกเว้นการนำมาตรา ๘ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ มีผลให้ร่างมาตราดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไป ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๕๖ กำหนดการยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญจึงมิใช่กรณีที่ร่างมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๒๗ ก
วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๐

วันที่ ๑๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อ
ประชาชนไทย

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อประชาชนไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๘๒ เนื่องจากผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และได้เบิกเงินจากกองทุนดังกล่าว รวม ๒ งวด เป็นเงิน ๔๒๘,๘๖๕ บาท ต่อมาผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินพร้อมหนังสือขอเบิกเงินเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ผู้ถูกร้องได้นำส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

ผู้ร้องได้ตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีพ.ศ. ๒๕๕๗ พร้อมเอกสารประกอบของผู้ถูกร้อง ปรากฏว่ามีบางโครงการที่ผู้ถูกร้องเบิกจ่ายเงินสนับสนุนไม่ตรงกับเอกสารหลักฐานตามที่ได้รายงาน ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการส่งคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นเงิน ๔๔,๕๓๕.๓๓ บาท ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องยังคงเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้ร้อง ความปรากฏต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และขอให้มีคำสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไปตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และเรื่องตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ อันเป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องตามนัยมาตรา ๕๓ วรรคสอง แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๐) มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๕) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับสำเนาคำร้อง แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารหลักฐานในสำนวนแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้จึงดการไต่สวนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวมสามประเด็น

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศ วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๐) และแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะไม่มีบทบัญญัติให้ยุบพรรคการเมืองกรณีพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แต่โดยที่บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการเพื่อยุบพรรคการเมือง และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปได้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่จากการตรวจสอบปรากฏว่ามีบางโครงการที่ผู้ถูกร้องเบิกจ่ายเงินสนับสนุนไม่ตรงกับเอกสารหลักฐานที่ได้รายงาน ผู้ร้องจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการส่งคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการตามคำสั่งผู้ร้องแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกร้องไม่ส่งคืนเงินสนับสนุนภายในระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนดและไม่ชี้แจงแสดงเหตุผลที่ไม่ดำเนินการส่งคืนเงินสนับสนุนจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมี

คำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืน มาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะจัดแจงการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจงการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ทั้งนี้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗

ประเด็นที่สาม หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำความผิด จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ การรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง และต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม เมื่อผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แสดงว่าเป็นกรณีที่มีเหตุและพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำความผิด จึงชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลจึงมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อประชาชนไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ประกอบมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่ง

เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง
ตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค
เพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหาร
พรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
บริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลง
กรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และเรื่อง ตอบรับ
การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคเพื่อประชาชนไทย ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ จะจัดแจ้ง
การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการ
จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ
มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค
ผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่
ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๑ ก
วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๐

วันที่ ๒๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ว่า ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่าง กรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

กระทรวงการคลังได้เสนอร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่าง กรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาว่าร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ แต่โดยที่เนื้อหาของร่างบันทึกความเข้าใจฯ นั้น เป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับการผ่านแดนของสินค้าทางบกซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดนตามข้อ ๕ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) และข้อ ๑๑ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement - TFA) ในกรอบองค์การการค้าโลกที่ประเทศไทยเป็นภาคี จึงมีปัญหาวว่าร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะถือเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ว่า ร่างบันทึกความเข้าใจฯ เป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้าหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องเกี่ยวกับปัญหาว่าร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า บัญญัติว่า เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วว่า หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖

ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา แม้จะระบุชื่อว่าเป็นการจัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานระดับกรมของทั้งสองประเทศแต่เมื่อพิจารณาจากผู้มีอำนาจลงนามในร่างบันทึก

ความเข้าใจที่เป็นการลงนามในฐานะผู้แทนของรัฐบาลและกระทรวงการคลังได้ขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจฯ โดยขอให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) แสดงให้เห็นว่ามีความประสงค์จัดทำร่างบันทึกความเข้าใจฯ ในระดับรัฐบาล ดังนั้น ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนอันเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้ภาคีแต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติแสดงถึงเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘

ประเด็นที่สอง ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม มีความหมายกว้างกว่าหนังสือสัญญาก่อตั้ง “เขตการค้าเสรี” ซึ่งเป็นเพียงมิติหนึ่งของการค้าเสรีโดยเป็นมาตรการหนึ่งในการบรรลุถึงการค้าเสรี และการค้าเสรีมิได้มีความหมายจำกัดอยู่ที่การเปิดตลาดการค้าเสรีให้แก่กันและกัน โดยยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร รวมทั้งการขจัดอุปสรรคอื่น ๆ ให้แก่การนำเข้าหรือส่งออกสินค้าหรือบริการไปสู่ตลาดในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของเขตการค้าเสรีเท่านั้น หากแต่ยังมีความหมายรวมถึงการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับภาษีอากรและไม่เกี่ยวกับภาษีอากรเพื่อให้เกิดความสะดวกและประสิทธิภาพแก่การประกอบธุรกิจการค้าพาณิชย์และการลงทุนระหว่างประเทศในภาพรวมให้เป็นไปได้อย่างเสรีและเป็นธรรมมากที่สุด

เมื่อร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวกำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งการผ่านแดนสินค้าเป็นปัจจัยหนึ่งในการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อ ๕ ของ GATT และข้อ ๑๑ ของ TFA ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องให้อิสระในการผ่านแดนสินค้ากับประเทศอื่น ๆ อย่างเท่าเทียม อันแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะสร้างเสริมและขยายความร่วมมือในทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสองประเทศบนหลักการของความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ลดอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศ ร่างบันทึกความเข้าใจฯ นี้จึงเป็นหนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการผ่านแดนของสินค้าระหว่างประเทศที่มุ่งขจัดการกีดกันทางการค้า อันเป็นลักษณะของการค้าเสรี ดังนั้น ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม

ประเด็นที่สาม ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง กำหนดให้หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา มี ๔ ประเภท คือ (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ (๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และ (๔) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางและเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและมีให้เป็นภาระของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่มีลักษณะตาม (๔) ทุกฉบับ รัฐธรรมนูญจึงนิยามความหมายของหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นความหมายเฉพาะไว้ในวรรคสาม ดังนั้น การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ นั้น จึงต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือสัญญาดังกล่าวว่าอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางหรือไม่ ตามวรรคสอง อีกด้วย เนื่องจากหลักการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะถือตามลายลักษณ์อักษรหรือตามถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกด้วย เมื่อการปรับปรุงมาตรา ๑๗๘ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานได้ยากและทำให้จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเกือบทุกกรณี การใช้และการตีความมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางให้การแก้ปัญหาดังกล่าวบรรลุผล กล่าวคือ หากถือว่าหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม เป็นหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามความในวรรคสอง ทุกกรณี โดยไม่ต้องพิจารณาระดับของผลกระทบแล้ว จะทำให้หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีทุกฉบับต้องนำเข้าขอความเห็นชอบของรัฐสภา อันจะเป็นการเพิ่มภาระและอุปสรรคแก่การทำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าเสรี ยิ่งกว่าที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

เมื่อร่างบันทึกความเข้าใจฯ นี้เป็นเพียงความตกลงที่ประเทศไทยและประเทศกัมพูชา ทำความตกลงกันในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนภายใต้ GATT เพื่อให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปโดยสะดวกมากยิ่งขึ้น และเพื่อทำให้ประเทศทั้งสองมีความเข้าใจในวิธีการและหลักปฏิบัติที่ตรงกันเท่านั้น ไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรที่มีผลโดยตรงต่อราคาสินค้าหรือการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีอย่างกว้างขวาง อันจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ หรือส่งผลต่อการค้าการลงทุนในระดับชาติ รวมถึงไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการผ่านแดนของสินค้าที่แตกต่าง หรือนอกเหนือไปจากพันธกรณีที่ประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีอยู่แล้วตามข้อ ๕ ของ GATT แต่ประการใด อีกทั้งการยกเว้นภาษีศุลกากรสินค้าผ่านแดนก็เป็นไปตามหลักการและข้อผูกพันเดิมภายใต้ GATT ประกอบกับประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ อนุวัติการพันธกรณีดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ผลที่จะเกิดขึ้นจากร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าว คือ จะทำให้เกิดความมั่นใจและคาดหมายได้ต่อกำลังทุนของทั้งสองประเทศและเป็นการส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ของภูมิภาคทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลทั้งสองประเทศที่มุ่งพัฒนาพื้นที่ชายแดนและส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันและจะเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาในภาพรวม ดังนั้น ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘ วรรคสามแต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๖๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑

วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๔๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๔๕ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕ และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๓) ประกอบกับ มาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔) และมาตรา ๒๗๓ เนื่องจากยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้กับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบัน

อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดบทยกเว้นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาใช้บังคับกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบันซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และคำว่า “เพียงใด” นั้น น่าจะมีความหมายเพียงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจกำหนด “ระยะเวลา” ที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระชุดปัจจุบันยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยมีได้หมายความถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญให้แก่บุคคลกลุ่มดังกล่าว

ด้วย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ แล้วยังตาม แต่ยังมีคำวินิจฉัยในประเด็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง จะสามารถยกเว้นไม่นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระชุดปัจจุบันได้หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องสถานีดับบัญชีแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. และส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า บัญญัติไว้แล้ว สถานีดับบัญชีแห่งชาติจึงดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ ประกอบมาตรา ๑๔๕ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสถานีดับบัญชีแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสถานีดับบัญชีแห่งชาติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๔๕ มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้องและผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๔๕ มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๔๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหา ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและ

เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่างๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี

หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงโดยอ้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้นๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กร ทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างกันจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะกำหนดรูปแบบใด จะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญโดยมีไว้เพื่อกำหนดรายละเอียดที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านหรือช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ยกเว้นการบังคับใช้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นไว้ในเบื้องต้นแล้ว รวมทั้งยังยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระของแต่ละองค์กร บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยมีการยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการหรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งขณะขึ้นอยู่ด้วยเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละองค์กร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ที่กำหนดยกเว้นคุณสมบัติบางประการ

ตามรัฐธรรมนูญมิให้นำมาใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งอยู่ในตำแหน่งก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้วินิจฉัยครอบคลุมถึงลักษณะต้องห้าม ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการนำมาใช้แล้ว คำว่า “คุณสมบัติ” หมายความว่า สิ่งที่คุณต้องมีประจำตัวซึ่งต้องมีก่อนที่จะได้มาซึ่งสิทธิหรือตำแหน่ง ส่วนคำว่า “ลักษณะต้องห้าม” หมายความว่า สิ่งที่คุณยังมีอยู่จะทำให้บุคคลใช้สิทธิ หรือเข้าสู่ตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งนั้นไม่ได้ตลอดเวลาที่ลักษณะดังกล่าวมีอยู่ เป็นลักษณะที่ได้กำหนดขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการห้ามมิให้ผู้มีลักษณะบางประการที่ได้กำหนดไว้หรือมีพฤติกรรมที่ไม่สมควรเป็นผู้มีสิทธิหรือดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เห็นได้ว่าแม้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามจะมีความหมายแตกต่างกัน แต่ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่างก็เป็นเครื่องมือหรือมาตรการในการคัดเลือกและควบคุมพฤติกรรมบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเป็นสิ่งถูกกำหนดไว้เพื่อผลอย่างเดียวกัน จึงถือได้ว่าทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ เป็นร่างบทเฉพาะกาลที่ว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้กฎหมายเดิมที่สิ้นผลกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับเมื่อร่างมาตรา ๑๘๕ ได้บัญญัติให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด และ (๑๘) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา มาใช้บังคับ อันเป็นการกำหนดให้ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่งประกอบมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งไว้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่งบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้น

คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กร
ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ เป็นผู้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕
โดยกำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่
ของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่
ได้พิจารณาตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่อง
องค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
และเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันมิได้ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑
(๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๐ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ มีการแบ่งกลุ่มการสมัครจำนวนสิบกลุ่ม โดยยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นเป็นการตัดโอกาสของประชาชนในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและลดทอนหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง ส่วนวิธีการผู้สมัครแบ่งออกเป็นสองวิธี ได้แก่ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองและการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ เป็นการกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครโดยองค์กรต่างๆ ก่อนการสมัคร โดยผู้สมัครรับเลือกคนอื่นมิได้มีส่วนร่วมในการคัดกรอง ทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกสมัครได้อย่างเสรีทุกกลุ่ม และทำให้ไม่เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครทั้งหมด แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งโควตาระหว่างผู้สมัครอิสระกับผู้สมัครที่องค์กรแนะนำ และกระบวนการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศที่กำหนดให้มีกระบวนการเลือกด้วยวิธีการเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ซึ่งแตกต่างจากบทหลักที่กำหนดให้มีวิธีการเลือกโดยตรงและการเลือกไขว้ จึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการสมยอมกัน ส่งผลให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ข้อที่ว่า การกำหนดกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ ที่กำหนดไว้จำนวนสิบกลุ่มซึ่งแตกต่างจากบทหลัก ในมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดจำนวนกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกที่จะต้องมีความถี่เท่าใดเพียงแต่กำหนดหลักการของการแบ่งกลุ่มว่าต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ การที่มาตรา ๕๑ กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มผู้สมัครรับเลือกเป็นจำนวนสิบกลุ่มโดยนำกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา ๑๑ ที่แบ่งไว้จำนวนยี่สิบกลุ่มมาจัดกลุ่มใหม่เป็นการรวมกลุ่มผู้สมัครรับเลือกที่มีลักษณะใกล้เคียงเข้าด้วยกัน โดยไม่ได้ยกเลิกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ยังคงความครบถ้วนของกลุ่มอาชีพที่หลากหลายไว้ทั้งไม่เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือก เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกยังคงมีสิทธิสมัครในกลุ่มที่ถูกรวมเข้าด้วยกันได้ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ อันสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ อีกทั้งยังมี

กลุ่มอื่นๆ ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑๐) เป็นหลักประกันให้ผู้สมัครรับเลือกที่มีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ที่ไม่สามารถอยู่ใน (๑) ถึง (๕) ก็ยังมีสิทธิสมัครในกลุ่มอื่นๆ ได้ นอกจากนี้มาตรา ๕๑ เป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้บังคับในระยะเวลา เพียงในวาระเริ่มแรกเท่านั้น ซึ่งเมื่อพ้นวาระเริ่มแรกไปแล้วกลุ่มผู้สมัครจะเป็นไปตามบทหลัก ในมาตรา ๑๑ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

ข้อที่ว่า การกำหนดวิธีการสมัครและการรับสมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ที่กำหนด ให้ผู้สมัครรับเลือกอาจสมัครได้สองวิธีการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง บัญญัติให้วิธีการสมัครและ การรับสมัครเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการ คัดกรองก็ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มตามมาตรา ๕๑ อาจสมัครได้ สองวิธีการ ซึ่งทั้งสองวิธีการดังกล่าวต่างก็เป็นการสมัครด้วยตนเอง ส่วนการแนะนำชื่อผู้สมัคร จากองค์กรตามมาตรา ๕๓ มิใช่เป็นวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง นอกจากนี้มาตรา ๕๒ ยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกต้องเลือกสมัคร ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น และเมื่อสมัครด้วยวิธีการใดแล้วจะถอนการสมัครนั้นมิได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกทุกรายสามารถเลือกที่จะสมัครได้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้น การกำหนด วิธีการสมัครและการรับสมัครดังกล่าวจึงมิได้เป็นการตัดสิทธิในการสมัครหรือเลือกปฏิบัติโดย ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพียงแต่จะทำให้มีผู้สมัครที่เหมาะสมในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ถือได้ว่าเป็นการเพิ่ม ช่องทางให้ผู้สมัครที่มีความหลากหลายเพื่อมาปฏิบัติการให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่ เพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้กระทบต่อหลักการเลือกกันเอง แต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบ มาตรา ๒๖๕

ข้อที่ว่า กระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ที่กำหนดให้ มีกระบวนการเลือกโดยวิธีเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ซึ่งแตกต่างจากบทหลักตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือก

ผู้สมัครกลุ่มอื่นได้ (เลือกไขว้) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีความมุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือก โดยจะกำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือการเลือกไขว้หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพียงแต่กำหนดหลักการไว้กว้างว่าจะใช้วิธีการดังกล่าวหรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้การเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกันโดยตรงวิธีการเดียวถือได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้เลือกกันเองและผู้สมัครรับเลือกได้มีส่วนร่วมในการคัดกรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แล้ว โดยมีได้ทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๑

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายปรีชา วัชรากย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. และได้ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อมาประธานกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แจ้งผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคห้า ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. และลงมติให้ความเห็นชอบและได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

นายปรีชา วัชรากัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. การที่ร่างมาตรา ๓๕ (๔) กำหนดมาตรการกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องถูกจำกัดสิทธิดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา และ (๕) ซึ่งเป็นเรื่องการดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น สิ่งที่ถูกจำกัดตามร่างมาตรา ๓๕ ย่อมจำกัดได้เฉพาะ “สิทธิ” เท่านั้น แต่กรณี (๔) และ (๕) เป็นอำนาจของบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายที่พิจารณาคณะผู้มีความเหมาะสมและไม่มียกเว้นต้องห้ามตามกฎหมายให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มิใช่สิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่จะสามารถเรียกร้องหรือเลือกที่จะให้มีการแต่งตั้งด้วยตนเองได้โดยลำพังทั้งการที่ผู้ใดจะเข้าดำรงตำแหน่งนั้นมิใช่เป็นสิทธิหากแต่เป็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

๒. การที่ร่างมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเองตามเจตนาของบุคคลนั้น เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้น ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรง

และลับ” อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ เนื่องจากการให้ผู้อื่นลงคะแนนแทนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่ใช่การลงคะแนนโดยตรงและลับ เห็นได้จากถ้อยคำตามร่างมาตรา ๕๒ ที่ให้ถือว่าเป็น การลงคะแนนโดยตรงและลับ ดังนั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีลำดับศักดิ์ รองจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นจึงไม่อาจกระทำได้

เมื่อนายปรีชา วัชรากย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะเสนอความเห็นเป็นหนังสือ ต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ผู้ร้องจึงมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และนายกรัฐมนตรี มีหนังสือถึงผู้ร้องแจ้งให้ผู้ร้องเป็นผู้พิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงส่งความเห็น ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑)

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. เสร็จสิ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคห้า แล้ว แต่นายปรีชา วัชรากย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติและคณะมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม และร่างมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้ร้อง เพื่อให้ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจ รับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นเป็นหนังสือ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจำกัดประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งของบุคคลอื่นทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้โดยกำหนดให้เป็นผลทางกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม บัญญัติให้กำหนดการจำกัดสิทธิบางประการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่สิ่งที่จะถูกจำกัดได้นั้นจะต้องเป็นสิทธิเท่านั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ที่กำหนดให้จำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งนั้น อยู่ในขอบเขตของสิทธิที่ถูกจำกัดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม หรือไม่ เห็นว่าร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นผลแห่งพฤติกรรมอันจะมีผลทางกฎหมายให้บุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่ระบุง่อนใจในการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดคุณลักษณะที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นตำแหน่งเกี่ยวกับงานด้านการเมืองเช่นเดียวกันกับร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) ประกอบกับระยะเวลาที่จำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ ก็ได้กำหนดเป็นคราว ๆ ไป ครั้งละสองปีตามร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง โดยให้นับแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหากบุคคลนั้นได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นอันสิ้นสุดลง ดังนั้น เห็นได้ว่า กรณีตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) แม้จะมีผลเสมือนเป็นเงื่อนไขอันเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นด้วยแต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควรนั่นเอง ซึ่งมีผลให้ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งนั้น จึงถือได้ว่าการดำรงตำแหน่งตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นสิทธิชนิดหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับไว้ เพียงแต่กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดหรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่พลเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้แสดงการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเอง โดยพลเมืองแต่ละคนได้กระทำการดังกล่าวผ่านการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับเป็นวิธีการออกเสียงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในคูหาและนำบัตรลงคะแนนใส่ไว้ในหีบบัตรเลือกตั้งโดยห้ามมิให้ผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าตนตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใดในขณะที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ร่างมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ในกรณีที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ อาจให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทน โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ และให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับนั้น มีความมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุให้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยให้หลักประกันว่าบุคคลผู้พิการ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับโอกาสในการใช้สิทธิของตนโดยเสมอภาคกับบุคคลทั่วไปหรือไม่ถูกปล่อยให้สูญเสียโอกาสในการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุแห่งความทุพพลภาพหรือความบกพร่องทางร่างกายอันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสถานที่จัดการเลือกตั้งและเข้าไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยตนเอง เมื่อพิจารณามาตรการตามร่างมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่งดังกล่าวที่ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ เป็นเพียงมาตรการให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งบนพื้นฐานความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ซึ่งตราบใดที่ไม่มีการเปิดเผยผลการออกเสียงลงคะแนนของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้นต่อสาธารณะก็ถือได้ว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการตามร่างมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่งให้ชัดเจนและกำหนดมาตรการที่เด็ดขาดในกรณีที่บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ใดทำให้การอำนวยความสะดวกหรือการให้ความช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ หรือทำให้ไม่เป็น

วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องสรุปความได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มี

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกับสมาชิกที่ประสงค์จะยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากข้อ ๔ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวห้ามมิให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๕๐ จัดให้มีการประชุมใหญ่ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การประชุมสมาชิกพรรคการเมืองหรือการดำเนินการอื่นใดในทางการเมือง นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้นที่สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองได้นับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และยังกำหนดมาตรการในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ง่ายกว่าการยืนยันการเป็นสมาชิกของสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วที่บังคับให้การยืนยันต้องทำเป็นหนังสือทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยเฉพาะมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง มีผลทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป หากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขที่จำกัด นอกจากนี้ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และมีได้กระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนทั้งสอง จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ ให้การรับรองไว้ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามที่มีผู้ร้องมีความเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ในฐานะทางสังคมและความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นปัจจุบันจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นกระบวนการที่

มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มืองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใดๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมือง ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองจนเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ทั้งยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๔๕ ก
วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนของนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ขอให้ตรวจสอบหรือไต่สวน รัฐมนตรี จำนวน ๘ ราย ว่ามีการกระทำเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขาดคุณสมบัติความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตราที่เกี่ยวข้องและให้ผู้ร้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ผู้ร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการ ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว และคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง ต่อผู้ร้องว่า หลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด และบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด เกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่กฎหมาย กำหนด โดยผู้ถูกร้องมิได้มีหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติทราบว่าจะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติ การจัดการหุ้นส่วนตัวและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรี ของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ผู้ร้องมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากมีความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง (๕) โดยมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ใน

วันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งขณะนั้นคือคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในทันที ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่าน สรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด และบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด ซึ่งเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสอง และหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัททั้งสอง ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกร้องก็มีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและโอนหุ้นในบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบแต่อย่างใด และกำหนดระยะเวลาสามสิบวันที่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบนั้นจะต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไป

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อรัฐมนตรีกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๗ ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องได้มีมติให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๓. สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ดังนี้ การดำเนินการของผู้ร้องที่ให้ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๒๒ เนื่องจากประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงข้างมากติดังกล่าวไม่อาจชี้ขาดได้ว่าเป็นมติดังด้วยเสียงข้างมาก ผู้ถูกร้องซึ่งได้

รับแต่งตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นเวลาเกินกว่าสามสิบวันจึงได้รับการยกเว้นไม่นำการถือครองหุ้นมากำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี การที่ผู้ร้องตีความว่าต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาสามสิบวันตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไปเป็นการตีความที่คลาดเคลื่อนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ อีกทั้งผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่อไปตามจำนวนที่เกินกว่ากฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง และได้โอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับให้แก่บุตรของผู้ถูกร้องแล้ว การที่คณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงได้มีข้อสรุปเรื่องการโอนหุ้นว่าเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง

๔. การได้สวนพยานบุคคล

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วกำหนดให้มีการได้สวนพยานบุคคลในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ รวม ๓ ปาก ได้แก่ นายมนัส สุขสวัสดิ์ ประธานกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง นายภัฏฎการก์ บุณนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด และนายตรีวัฒน์ ทั้งสุขบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงส์ จำกัด

๕. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งแจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านทราบเพื่อพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องจึงเป็นรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมาย

บัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ โดยกรณีถือหุ้นเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐมนตรีจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ว่าในทางใด ๆ ส่วนในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน สำหรับวันที่ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวคือวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงเป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงค์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงค์ รีแอลที จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ โดยที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสองได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในแต่ละบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๕ และได้ดำเนินการโอนหุ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นการโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นคงเหลือในแต่ละบริษัทไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ตามที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ กำหนด จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ถูกต้องแล้ว

๖. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมดีถวิลัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๐๐ ก
วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗/๒๕๖๑

วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖
มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๕ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดนครสวรรค์และศาลจังหวัดเพชรบูรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ รวม ๒ เรื่อง โดยจำเลยทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง ได้เปลี่ยนจากบทสันนิษฐานเด็ดขาดมาเป็นบทสันนิษฐานที่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาจากพฤติการณ์หรือเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดแต่โดยที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและให้นำกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับบังคับแก่คดีดังกล่าวต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุด” จำเลยทั้งสองจึงโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๕ วรรคสอง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ หรือไม่ ศาลจังหวัดนครสวรรค์และศาลจังหวัดเพชรบูรณ์ จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๕ วรรคสอง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ข้อ ๔ วรรค ๒ ข้อ ๕ วรรค ๒ ข้อ ๑๕ วรรค ๑ ข้อ ๑๖ และข้อ ๒๖ หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดนครสวรรค์และศาลจังหวัดเพชรบูรณ์จะใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ในการสั่งจำคุก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดนครสวรรค์และศาลจังหวัดเพชรบูรณ์จะใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อนกรณีจึงจะไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบด้วยบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๕ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การปราบปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ประเภท ๒ ประเภท ๔ และประเภท ๕ ถ้ามียาเสพติดให้โทษเกินปริมาณที่กำหนดไว้ ให้ถือเป็นเด็ดขาดว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยไม่ได้เปิดโอกาสให้พิจารณาจากพฤติการณ์หรือค่านิ่งถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดและไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในการพิสูจน์ความจริงในคดี ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง ให้มีลักษณะเป็นเพียง

ข้อสันนิษฐาน เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความจริงต่อศาลว่าการกระทำของตนมิใช่การกระทำเพื่อจำหน่ายได้ แต่โดยที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมไปใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้นำกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บังคับแก่คดีดังกล่าวต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุดซึ่งหมายความว่าเมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุด โดยอาจอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา จำเลยก็ไม่อาจนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์เจตนาของตนเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษว่าตนเองไม่ได้มีเจตนาเพื่อจำหน่าย จึงถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นคุณแก่จำเลยมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ทั้งที่หลักพื้นฐานของการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาที่ดีและเป็นธรรมของไทยจะต้องนำกฎหมายที่เป็นคุณมาใช้บังคับแก่จำเลยในคดีอาญาตราบเท่าที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด บทบัญญัติมาตรา ๘ ในส่วนนี้จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ทั้งยังเป็นการปฏิบัติต่อจำเลยเสมือนว่าเป็นบุคคลที่ได้กระทำความผิดโดยที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วย

สำหรับกรณีคดีถึงที่สุดแล้ว พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่มีให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปใช้บังคับแก่คดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ เป็นไปเพื่อคุ้มครองกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษาในคดีที่ถึงที่สุดไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาหรือลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุดของคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาหรือข้อสันนิษฐานที่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) อันถือเป็นหลักสากลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และ

มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยปราศจากเหตุผลและความชอบธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งเป็นการดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่งได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเพื่อให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องโทษเด็ดขาด ในคดีตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และความสงบเรียบร้อยในสังคม อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่ห้ามมิให้นำมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้บังคับแก่คดีที่ยังไม่ถึงที่สุด เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๑

วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑
วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ (นายชินพงษ์ ชาตรูประชีวิน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ และเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ พ. ๑๓๐/๒๕๕๘ ว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ผลจากการรวบรวมพยานหลักฐานปรากฏว่า นายผดุงศักดิ์ บุญพินิจ กับพวก เป็นผู้มีความผิดเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าไปซึ่งทรัพย์สินรวม ๒๓ รายการ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ อันเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ (๒) จึงขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้ง ๒๓ รายการตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ กรณีผู้คัดค้านที่ ๒ ศาลแพ่งเห็นว่าผู้คัดค้านที่ ๒ เป็นบุคคลในกลุ่มเครือข่ายที่มีพฤติการณ์เป็นการค้ำมนุษย์และได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ จึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้คัดค้านที่ ๒ ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ผู้คัดค้านที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ ผู้คัดค้านที่ ๒ ได้ยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี” นั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระของประชาชนในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์เกินสมควรแก่เหตุ เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านที่ ๒ ต้องมีภาระการพิสูจน์ความ

บริสุทธีให้ศาลเห็นแทนที่จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิสูจน์ความผิดในการตรวจสอบรายการทำธุรกรรมระหว่างผู้คัดค้านที่ ๒ กับกลุ่มผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่กลับมีหน้าที่เพียงแค่รวบรวมทรัพย์สินเท่านั้นโดยยังไม่ได้ทำการพิสูจน์ความผิด เป็นเหตุทำให้ศาลแพ่งเชื่อว่าทรัพย์สินของผู้คัดค้านที่ ๒ เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในความผิดฐานค้ำมนุษย์ จึงมีคำสั่งให้เงินในบัญชีเงินฝากของผู้คัดค้านที่ ๒ ตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเข้าข้อสันนิษฐานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า คำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ ต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์จะใช้บังคับแก่คดี และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้มาก่อนตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๕๖ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ ก็ตาม แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีเนื้อหาแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ ที่ว่าในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงมีคำสั่งให้ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขานุการ ปง.) จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และให้สำนักงานศาลยุติธรรม ส่งสำเนาคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้คัดค้านที่ ๒ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยนอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วน หรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ ตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูง จึงกำหนดให้มีมาตรการในการดำเนินการต่อการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องรองรับกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมโลกที่ให้แยกมาตรการทางแพ่งออกต่างหากจากทางอาญา โดยให้ใช้มาตรการทางอาญาสำหรับดำเนินคดีต่อบุคคล และมาตรการทางแพ่งสำหรับดำเนินคดีต่อทรัพย์สิน โดยในทางอาญาพระราชบัญญัตินี้กำหนดความผิดที่จะลงโทษทางอาญาโดยการจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรการทางแพ่งที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินให้ยึดหรืออายัดไว้ และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญาต่อบุคคล โดยมาตรการนี้เป็นมาตรการพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ โดยมีเหตุผลมาจากหลักของการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะหลักการป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติ

และหลักการติดตามและเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยรับรองไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๕๖

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนของการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นมาตรการทางแพ่ง หมวด ๖ มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๕ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดมาตรการที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะสลับซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่เบื้องหลังซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระทำความผิดดังกล่าว การก่อกำเนิดอาชญากรรมที่ได้ทรัพย์สินไปจากการกระทำความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมักจะอาศัยบุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินเพื่อปกปิดอำพรางการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งในการพิจารณาเบื้องต้นว่าทรัพย์สินใดหรือจำนวนเท่าใดอาจจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของเจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับโอนทรัพย์สิน หรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน การที่จะให้พนักงานอัยการในฐานะผู้ร้องมีการพิสูจน์ต่อศาลแพ่งตามหลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องมีภาระการพิสูจน์” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ ย่อมเป็นการยากที่จะนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงมีความเหมาะสมและจำเป็นที่จะกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน เป็นผู้มีการพิสูจน์ตามหลักข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของคู่ความฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียว คู่ความฝ่ายนั้นควรมีหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น ทั้งนี้ การร้องขอให้ศาลแพ่งสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน พนักงานอัยการจะต้องยื่นคำร้องโดยมีเหตุที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งแสดงให้เห็นว่าจะต้องมีพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในชั้นหนึ่งก่อนตามมาตรา ๔๕ และการที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ศาลแพ่งจะต้องทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการก่อนโดยพนักงานอัยการจะต้องมีการพิสูจน์ให้ศาลแพ่งเชื่อก่อนว่า (๑) มีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น (๒) ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และ (๓) ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อนตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม หรือมาตรา ๕๒ วรรคสอง

แล้วแต่กรณีเมื่อพนักงานอัยการได้นำสืบดังกล่าวแล้วผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ มีสิทธิที่จะพิสูจน์หรือมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลแพ่งเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทนหรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุตสาธารณะ แล้วแต่กรณี และนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ให้ศาลแพ่งเห็นว่าตนไม่เกี่ยวข้องหรือไม่เคยเกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ซึ่งหากผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินไม่สามารถนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ ศาลแพ่งจึงจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง เห็นได้ว่าการกำหนดข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม เป็นข้อสันนิษฐานในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องหรือผ่านกระบวนการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ มาแล้ว ซึ่งแม้พนักงานอัยการจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขจากการได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ได้ก็ตาม ศาลแพ่งก็มีได้รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามข้อสันนิษฐานนั้นแต่อย่างใด กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินมีสิทธินำสืบพยานโต้แย้งหรือหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวได้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงมีผลเป็นเพียงการผลักภาระการพิสูจน์ที่มีความเกี่ยวเนื่องหรือสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผลอันชอบธรรมระหว่างข้อเท็จจริงพื้นฐานตามเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ วรรคสาม กับข้อเท็จจริงที่ต้องการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ ก่อนที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่ได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน สามารถจะพิสูจน์การได้มาโดยชอบของทรัพย์สินนั้นต่อศาลแพ่งตามมาตรา ๕๐ ทั้งยังมีมาตรการเยียวยาโดยศาลแพ่งอาจมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง หรือการคืนทรัพย์สินก่อนศาลแพ่งมีคำสั่งหรือภายหลังศาลแพ่งมีคำสั่งรับทรัพย์สิน แล้วแต่กรณีตามมาตรา ๕๓ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับประโยชน์สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของที่มาแห่งทรัพย์สินได้ อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมเพื่อที่จะรักษาดุลยภาพระหว่างการปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทที่มีความร้ายแรงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจากการใช้มาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะการมีคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินกระทำโดยองค์กรศาล (ศาลแพ่ง) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และคู่ความ

มีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแม้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมกับสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัด โดยได้ระบุเหตุผลผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้แล้ว ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่มีข้อที่ปรากฏให้เห็นได้ว่าการดำเนินการให้ทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕ ก
วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒



THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE KINGDOM OF THAILAND

The Government Complex Commemorating
His Majesty the King's 80th Birthday Anniversary
120 Chaengwattana Road, Thung Song Hong Sub-District
Lak Si District, Bangkok 10210 THAILAND
Tel. 66 2141 7777 www.constitutionalcourt.or.th