



รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๔



เล่ม ๑

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๔
เล่ม ๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ	รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๔ เล่ม ๑
ISBN:	978-616-8033-71-5
ปีที่พิมพ์	กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔
จำนวน	๑,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒ www.constitutionalcourt.or.th E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th
พิมพ์ที่	บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) ๓๗๖ ถนนชัยพฤกษ์ แขวงตลิ่งชัน เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๔๒๒ ๙๐๐๐, ๐ ๒๘๘๒ ๑๐๑๐ โทรสาร ๐ ๒๔๓๓ ๒๗๔๒, ๐ ๒๔๓๔ ๑๓๘๕ E-mail : aprint@amarin.co.th Homepage : http://www.amarin.com

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายเทพไท เสนพงศ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่..... ๓

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๓๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๓๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๔๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๔๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๔๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่..... ๕๙

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๖๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๗๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๗๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๘๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๘๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๘๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๙๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๙๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๑๐๒

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่อง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔)

และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗

วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่..... ๑๑๓

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม..... ๑๒๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ..... ๑๒๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๑๓๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๑๓๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๑๔๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน..... ๑๔๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๑๕๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายณกมล เทพพิทักษ์..... ๑๕๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์..... ๑๕๗

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐

วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)..... ๑๖๕

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม..... ๑๗๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ..... ๑๘๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๑๘๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๑๙๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๑๙๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน..... ๒๐๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๒๐๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายณกมล เทพพิทักษ์..... ๒๑๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์..... ๒๑๖

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟ

แห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓.....	๒๒๕
• ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....	๒๓๘
• ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....	๒๔๗
• ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน.....	๒๕๔
• ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....	๒๖๑
• ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....	๒๖๗
• ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....	๒๗๓
• ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....	๒๗๗

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายเทพไท เสนพงศ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรคดีนี้ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสถานที่ที่พรรคการเมืองจะส่งบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยข้อ ๑ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ หลังจากการเลือกตั้ง ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ประกาศรายชื่อ นายเทพไท เสนพงศ์ (ผู้ถูกร้อง) เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓

ต่อมาศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ระหว่าง นายพิชัย บุญเกียรติ โจทก์ กับ นายมานิช เสนพงศ์ จำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้อง จำเลยที่ ๒ ว่าจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้อง มีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๗ ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชออกประกาศให้มีการเลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช กำหนดวันเลือกตั้งวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งโจทก์เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช หมายเลข ๑ จำเลยที่ ๑ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมายเลข ๒ จำเลยที่ ๑ กับผู้ถูกร้องเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ภายหลังจากมีการประกาศดังกล่าว จำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องร่วมกันจัดงานเลี้ยงนักศึกษามหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราชซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือแพทย์ประจำตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนหรือให้การสนับสนุนจำเลยที่ ๑ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช พิกษาให้จำคุกคนละ ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้คนละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุกคนละ ๒ ปี การกระทำของจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องเป็นเหตุให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่รื้อการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องมีกำหนดสืบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษา

ผู้ร้องพิจารณาเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ แล้วมีมติและคำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๕๓/๒๕๖๓ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องมีเหตุสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสี่ ดังนี้

(๑) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

(๓) มีคำสั่งให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องว่างลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องมีมติและคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) เนื่องจากศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี ไม่รอกการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปี นับแต่วันที่คำพิพากษา ให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วกรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง เห็นว่า คดีนี้ปรากฏข้อมูลจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องว่าศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกผู้ถูกร้อง ๒ ปี ไม่รอกการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา กรณีปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าหากมีเหตุต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนวันรับสมัครให้ถือว่าขาดคุณสมบัติ แต่หากมีเหตุต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นระหว่างรับตำแหน่งถือว่าเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ ที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง โดยไม่ได้ระบุถึงเหตุกรณีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง แต่บัญญัติเหตุต้องห้ามดังกล่าวไว้ในมาตรา ๙๘ (๔) ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และมาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งหมายความว่า หากมีเหตุตามมาตรา ๙๖ (๒) เกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง บุคคลนั้นไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หรือหากเกิดเหตุขึ้นในระหว่างการสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลนั้นจะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่หากเกิดเหตุขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่งจะไม่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมาตราดังกล่าวเป็นเหตุต้องห้ามเฉพาะวันเลือกตั้งเท่านั้น การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงทั้งที่คำพิพากษาหรือคำสั่งยังไม่ถึงที่สุด ย่อมเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้อง หากปรากฏภายหลังว่า ผู้ถูกร้องขณะคดีก็จะมีช่องทางเยียวยาความเสียหายได้ และเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๙) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือมาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” หรือมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” ซึ่งทั้งสามอนุมาตราดังกล่าวบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงต่อเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อให้มีการพิสูจน์ความจริงก่อนคดีจะถึงที่สุด ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” และมาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่าผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ มีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ให้จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามมาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี แต่การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่รอการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) - (๑๓) เช่น ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๙๓ ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙๗ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ เป็นต้น ซึ่งมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) ตามประเด็นแห่งคดีนี้บัญญัติให้สมาชิกภาพ

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) โดยมาตรา ๙๖ (๒) กำหนดให้บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามการใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้น มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาโดยเพิ่มความว่า “ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่าคำพิพากษาของศาล ย่อมมีผลใช้บังคับได้จนกว่าศาลสูงจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ใดแล้ว ผู้นั้นย่อมมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทันทีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ (๒) และเข้าลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๔) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวมาเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๑ (๖) โดยไม่ต้องรอให้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยึดถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตปราศจากเหตุฉ้อโกงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำความผิดจนศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันต้องด้วยลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตได้ และไม่สมควรให้เข้ามาใช้อำนาจในทางการเมืองอื่นอีกด้วย

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ ที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง แต่ไม่ได้ระบุถึงเหตุเกี่ยวกับการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ (๒) จะต้องเกิดขึ้นใน “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ส่วนมาตรา ๙๘ และมาตรา ๙๖ เป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อตีความประกอบกันแล้ว หากมีเหตุตามมาตรา ๙๘ และมาตรา ๙๖ ระหว่างการดำรงตำแหน่ง จึงจะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงระหว่างการดำรงตำแหน่งได้ มิใช่เป็นเพียงลักษณะต้องห้ามขณะที่ผู้ถูกร้องใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า หากให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงทั้งที่คำพิพากษาในคดียังไม่ถึงที่สุดจะเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้อง และเป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๙) มาตรา ๙๘ (๑๐) หรือมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล อันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อให้มีการพิสูจน์ความจริงก่อนคดีจะถึงที่สุดนั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกันแยกได้หลายลักษณะ เช่น กรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๙) ใช้คำว่า “... เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือกรณีมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” หรือกรณีมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๑) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน หากเป็นกรณีคดีอาญา ต้องมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แต่ข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้เป็นกรณีตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ซึ่งใช้คำว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” โดยไม่ได้ใช้คำว่า “คำพิพากษาอันถึงที่สุด” บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรมีความชัดเจนไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่น ย่อมหมายความว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ต้องให้คดีถึงที่สุดก่อน ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดนั้น เห็นว่า กรณีของผู้ถูกร้องเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในปัญหาที่เกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์

ของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาลักษณะอักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช มีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ

อ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

{	ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเทพไท เสนพงศ์ ผู้ถูกร้อง มีเหตุสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ และนับแต่เมื่อใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตาย ลาออก มีเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๓ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ เป็นต้น ตามมาตรา ๙๘ บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นต้น รวมทั้งมาตรา ๙๘ (๔) บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๒) อันได้แก่ บุคคลผู้มีลักษณะอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลเพื่อบังคับให้ใช้สิทธิสมัคร

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สืบเนื่องจากบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยจึงต้องได้รับการคุ้มครองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลหนึ่ง ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติ ให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงกำหนดลักษณะต้องห้าม บางประการตามแต่สถานการณ์เพื่อให้เหมาะสมและเป็นไปตามสภาพของสังคม

กรณีมีข้อพิจารณาว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้น จะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๒) จะต้องเกิดขึ้นใน “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น กรณีตามคำร้องนี้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเกิดขึ้นหลังจากวันเลือกตั้งได้ผ่านพ้น ไปแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ เหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) จึงต้องพิจารณา บทบัญญัติทั้งสามมาตราประกอบกัน ลักษณะต้องห้ามที่มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสิ้นสุดลงนั้น เหตุนั้นย่อมต้องเกิดขึ้นภายหลังวันเลือกตั้งซึ่งเป็นวันที่สมาชิกภาพของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเริ่มต้นตั้งแต่วันเลือกตั้งแล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจสิ้นสุดลงก่อนเกิดการเริ่มต้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจแปลความตามลายลักษณ์อักษรเฉพาะมาตรา ๙๖ (๒) ว่า เหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเกิดเฉพาะในวันเลือกตั้งเท่านั้น

มีข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้ บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง “ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” ก็ตาม ต้องสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้คดียังไม่ถึงที่สุดจะขัดหรือแย้งต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และต้องมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่าหลักการนี้เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากการดำเนินคดีอาญา เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด จึงมีหลักการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาจะต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่า กระทำความผิดตามกฎหมาย จึงเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาเท่านั้น มิได้มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเหตุอื่นอันมิใช่กระบวนการยุติธรรม ทางอาญา ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ ผู้ถูกร้อง มิใช่การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้าม ในกรณีที่ผู้ถูกร้องอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงเริ่มต้นขึ้นในวันดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี ไม่รอกการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่มีคำพิพากษาเห็นว่า โดยหลักการแล้วคำพิพากษาของศาลย่อมมีผลใช้บังคับได้ทันทีจนกว่าศาลสูงจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องแล้ว ผู้ถูกร้องจึงอยู่ในฐานะเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทันที ตามมาตรา ๙๖ (๒) และต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๔) ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๖)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องมีเหตุสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจะสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ...” ดังนั้น การที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดสิ้นสุดลง และการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๘๒ จะมีผลเมื่อใด นั้น สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งแล้ว จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ บัญญัติให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

ประเภทที่สอง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งแล้ว ไม่ต้องมีการเลือกตั้งเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ในส่วนของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ได้กำหนดให้มีการขึ้นบัญชีสำรองในกรณีตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงให้เลือกบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน

ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น การแปลความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสองดังกล่าว ต้องตีความเพื่อให้สามารถมีผลบังคับใช้กฎหมายได้และสามารถปฏิบัติได้ทุกบทบัญญัติจึงต้องตีความให้บทบัญญัติตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง และบทบัญญัติตามมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ ใช้บังคับได้ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น โดยลดขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติทั้งสองไม่ให้เกิดการขัดแย้งกัน ฉะนั้นจึงเห็นว่าการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ย่อมสามารถใช้บังคับได้เฉพาะกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เลื่อนลำดับบัญชีรายชื่อหรือกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้เลื่อนบัญชีสำรองกรณีสมาชิกวุฒิสภาไม่มีกรณีที่เหมาะสมกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๔๕ วันได้

ส่วนกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หากแปลความว่าให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ย่อมไม่อาจจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๔๕ วันได้ ทั้งนี้เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจใช้เวลาพอสมควรระยะเวลาที่ย่อมล่วงเลยไปจนไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตามที่มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ กำหนดไว้อย่างแน่แท้ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทราบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยกรณีจึงต้องถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงนับแต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน เพื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงภายใน ๔๕ วันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟัง เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเทพไท เสนพงศ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบุคคลผู้มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔)

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ โดยถือหลักว่าคำพิพากษาของศาลย่อมมีผลใช้บังคับได้จนกว่าศาลสูงจะมี

คำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ใดแล้ว ผู้นั้นจึงควรต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทันที

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ราชการ พฤติการณ์จึงเป็นเรื่องร้ายแรง เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่นักการเมืองคนอื่น จึงไม่รอการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) เช่น ถึงคราวออกตามอายุสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตาย ลาออก พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) ตามประเด็นแห่งคดีนี้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง **เมื่อเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ที่บัญญัติให้บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาโดยเพิ่มความว่า “ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” มาใช้เป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย**

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ ที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง แต่ไม่ได้ระบุถึงเหตุเกี่ยวกับการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

เป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ยังโต้แย้งอีกว่าการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) จะต้องเกิดขึ้นใน “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น

เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) มาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) มีความหมายชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง และไม่ใช่ว่าเป็นเพียงลักษณะต้องห้ามขณะที่ผู้ถูกร้องใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่าหากให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงทั้งที่คำพิพากษาในคดียังไม่ถึงที่สุดจะเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้อง และเป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๙) มาตรา ๙๘ (๑๐) หรือมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อให้มีการพิสูจน์ความจริงก่อนคดีจะถึงที่สุด

เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลซึ่ง “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” นั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญที่อาจพิจารณาได้ว่าไม่มีความเป็นเอกภาพและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ขัดต่อหลักความสมเหตุสมผลของกฎหมายและหลักนิติธรรมในการให้ความเป็นธรรมโดยทั่วไป กล่าวคือ

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกันเป็นหลายลักษณะ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๙) ใช้คำว่า “... เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” หรือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๑) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อ “คดีต้องถึงที่สุดก่อน” เท่านั้น เนื่องจากบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันว่า

ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับ และเป็นที่เชื่อถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตปราศจากเหตุมัวหมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลซึ่ง “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” นั้น ทำให้กระทบกับหลักเหตุผลในการให้ความเป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดจะถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องแล้วได้อย่างไรเพราะผู้นั้นยังมิได้รับการพิสูจน์จนถึงที่สุดว่ากระทำความผิดจริง หรือเป็นบุคคลที่มีความประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎรจริงตามเจตนารมณ์ที่กล่าวมาในวรรคก่อน และยังขัดกับหลักพื้นฐานที่ว่า “... ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง คือจะไปตัดสิทธิบุคคลนั้น (ให้พ้นจากตำแหน่ง) เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้นั่นเอง

๒. แม้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้จะมีใช้การพิจารณาคดีอาญาก็ตาม แต่ผลของคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นคดีอาญา หากตัดสินให้ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๘ (๑๑) และเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง จึงเห็นว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นคำในกฎหมายอาญาที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา ๙๘ (๖) หรือมาตรา ๑๖๐ (๗) เป็นต้น การจำคุกเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทางอาญาประกอบด้วย

ตามหลักกฎหมายอาญา คำพิพากษาคดีอาญาจะมีผลบังคับเมื่อคำพิพากษานั้นได้มีการพิจารณา วินิจฉัยเป็นที่แน่นอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงแล้วคือถึงที่สุด หรือไม่อาจอุทธรณ์ หรือฎีกาได้แล้ว เพราะถ้าคดียังไม่ถึงที่สุดย่อมจะบังคับโทษยังไม่ได้

การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงของศาลในคดีอาญามีหลักการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสองว่า “... ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งนำมาปรับใช้กับกรณีตามประเด็นที่พิจารณาได้ว่า

ในคดีอาญาแม้ศาลชั้นต้นจะพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่เมื่อคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด ก็ให้นำตัวผู้ต้องคำพิพากษาไปจำคุกเพราะความผิดที่เขาได้กระทำความผิดยังไม่ได้ เพียงแต่อาจควบคุมตัวไว้ระหว่างพิจารณาได้ แต่ไม่ใช่การลงโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นดังกล่าว

๓. เมื่อบุคคลต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในคดีอาญา นอกจากโทษที่กำหนดในคำพิพากษา อันเป็นโทษประธานหรือโทษหลักแล้ว หากมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผลต่อเนื่องอื่นด้วย บุคคลนั้นยังต้องรับผลอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากโทษอาญาตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผลนั้น ๆ สืบเนื่องจากการถูกลงโทษทางอาญาที่เรียกกันว่าเป็นโทษอุปกรณ์หรือโทษเสริมด้วย เช่น การถูกตัดสิทธิหรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในทางแพ่งหรือตัดสิทธิทางการเมือง เป็นต้นว่า สิทธิในการออกเสียงหรือในการสมัครรับเลือกตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ

ดังนี้ แม้ว่าจะมีคำพิพากษาให้จำคุกบุคคลใดก็ตาม ถ้าคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด ก็ยังนำบุคคลนั้นไปจำคุกไม่ได้ (ดังที่กล่าวไว้ใน ๒.) เมื่อการบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด ไม่อาจกระทำได้ คือยังไม่สามารถลงโทษหลักได้แล้ว ผลอย่างอื่นที่ติดตามมาหรือเกิดขึ้นเนื่องจากคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นผลร้ายหรือผลดีอันเป็นโทษเสริมก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน การตัดสิทธิในทางการเมืองหรือการให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นโทษเสริมอันเป็นผลสืบเนื่องจากคำพิพากษาจึงไม่อาจกระทำได้

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาสำหรับผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากคำพิพากษาก็บัญญัติให้มีผลเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเช่นกัน เป็นต้นว่า

การเพิ่มโทษเพราะกระทำความผิดอีกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ ก็ต้องเป็นผู้ที่ “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก”

การนับเวลาล่วงเลยการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘ ให้นับตั้งแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด

๔. หากเป็นกรณี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” แต่ศาลให้รอโทษจำคุกไว้ และถึงแม้ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการรอการลงโทษแล้ว แม้กฎหมายให้ถือว่าไม่เคยต้องโทษจำคุกก็ตามจะมีผลอย่างไรนั้น เห็นว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกผู้ใด แสดงว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งได้มีการพิสูจน์แล้วและมีการกำหนดโทษไว้แล้ว เป็นโทษจำคุกที่มีกำหนดเวลาแน่นอน เมื่อคำพิพากษาถึงที่สุด ถ้าไม่มีการรอการลงโทษ ก็ต้องถูกจำคุกทันที ถ้ามีการรอการลงโทษจำคุก โทษจำคุกนั้นก็ยังไม่บังคับ ดังนั้น คำพิพากษาที่ให้รอการลงโทษจำคุกนั้นก็คงรอได้แต่เพียงโทษจำคุกเท่านั้น ไม่มีผลให้โทษอื่นหรือการตัดสิทธิอย่างอื่นต้องรอไปด้วย กล่าวคือ ถ้าคำพิพากษาลงโทษทั้งจำคุก (ซึ่งเป็นโทษหลัก

หรือโทษประธาน) และริบทรัพย์สิน (อันเป็นโทษเสริมหรือโทษอุปกรณ์) โทษจำคุกก็รอไว้ ส่วนโทษริบทรัพย์สินหรือโทษอย่างอื่นที่เป็นอุปกรณ์ของโทษจำคุกนั้น **ไม่มีกฎหมายให้ศาลสั่งรอได้** จึงต้องบังคับริบทรัพย์สินทันที ดังนั้น หากคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกมีผลให้ผู้ต้องคำพิพากษาถูกตัดสิทธิบางประการหรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในทางแพ่งหรือถูกตัดสิทธิทางการเมืองอันเป็นโทษอุปกรณ์อันเนื่องจากการถูกลงโทษจำคุก โทษอุปกรณ์ดังกล่าวจึงมีผลบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องถูกจำคุกจริง (ดูคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ ของศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ หน้า ๑๘)

๕. ในกรณีตามคำร้อง **เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุด** กฎหมายได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายในการดำรงตำแหน่งไว้อยู่แล้วภายใต้รัฐธรรมนูญ คือให้**ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่**อันเป็นการคุ้มครองทุกฝ่ายในระหว่างคดีอย่างเป็นธรรมตามควรแล้ว หากต่อมาบุคคลนั้นถูกพิพากษาว่ามีความผิดจริงก็พ้นจากตำแหน่งไปโดยที่ระหว่างคดีก็ไม่สามารถสร้างความเสียหายได้ แต่หากคดีถึงที่สุดศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นไม่มีความผิด ก็ย่อมจะไม่ถูกตัดสิทธิโดยไม่ต้องเยียวยาความเสียหาย

การที่ไม่รอนจนคดีถึงที่สุด โดยให้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว ต่อมาเมื่อคดีถึงที่สุด ศาลตัดสินว่าบุคคลนั้นไม่มีความผิด ซึ่งอาจเกิดจากการ**ฟ้องเท็จ** ทำพยานหลักฐานเท็จ เบิกความเท็จ นำสืบเท็จ หรือผู้ฟ้องไม่มีอำนาจฟ้องหรือเหตุอื่นที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยถูก**กลั่นแกล้ง**กล่าวหาโดยไม่สุจริตทั้ง ๆ ที่ไม่ได้กระทำความผิดเลย ดังนี้ จะเกิดความเสียหายไม่อาจเยียวยาได้และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนมาแล้วดังกล่าวอย่างยิ่ง

๖. หากไม่ยึดถือหลักคดีถึงที่สุด โดยถือว่าเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุก แม้จะอยู่ในระหว่างอุทธรณ์ก็ดี หรือต่อมาศาลสูงยกฟ้องก็ดี โดยถือว่าอย่างไรก็ต้อง**คำพิพากษาให้จำคุกแล้ว**โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นคำวินิจฉัยของศาลใดก็ได้ จะเป็นเรื่องผิดปกติดังยิ่งเพราะดังที่กล่าวแล้วว่า หากคดียังไม่ถึงที่สุดย่อมจะบังคับคดี (คือจำคุก) ยังมีได้เพราะยังมีได้พิสูจน์ตามกระบวนการทางอาญาว่าผู้้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด มีความประพฤติดีที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้ว หากบังคับคดี (ตัดสิทธิ) ไปแล้ว ต่อมาศาลสูงตัดสินยกฟ้องทำให้**ลงโทษความผิดหลักหรือความผิดประธานไม่ได้**แสดงว่าผู้้นั้นมิได้เป็นผู้มีความประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียจริง แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่งอันเป็นโทษเสริมหรือโทษอุปกรณ์ไปเสียแล้วโดยไม่มีทางเยียวยาแก้ไขใด ๆ ได้เลยตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๕

อีกประการหนึ่งหากจะตีความว่าข้อความ “ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” เป็นเด็ดขาด แม้ว่าต่อมาศาลสูงจะกลับยกฟ้องก็ถือว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว จะเปลี่ยนแปลงไม่ได้

ทั้ง ๆ ที่ศาลชั้นต้นอาจตัดสินโดยผิดพลาด การพิจารณาของศาลสูงซึ่งละเอียดรอบคอบกว่าโดยผู้ที่มีประสบการณ์สูงกว่าแต่ไม่อาจแก้ไขข้อผิดพลาดของศาลล่างได้ให้กลายเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติแล้ว ต่อไปในภายหน้าหากมีบทบัญญัติของกฎหมายทำนองนี้มากขึ้น การเคารพคำพิพากษาตามลำดับชั้นของศาลสูงก็ย่อมจะสั่นคลอนกระทบกระเทือนไปทั้งระบบ

กรณีคำพิพากษาที่ไม่ถึงที่สุดนี้เหมาะสมที่จะใช้ในระหว่างการสมัครรับเลือกตั้งมากกว่าเพราะต้องการความรวดเร็ว หากผิดพลาด ผู้ถูกตัดสินก็ยังไม่มีความเสียหายมากนัก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองกลับเอามาโยงกับการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่เขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แล้ว ทั้ง ๆ ที่ขณะดำรงตำแหน่งก็มีลักษณะต้องห้ามหรือเหตุอื่น ๆ ให้พ้นจากตำแหน่งได้อีกหลายประการ เทียบกับกรณีการกำหนดคุณสมบัติตอนสมัครว่าผู้สมัคร “ต้องมีสุขภาพแข็งแรง” ซึ่งถ้าขณะสมัครผู้สมัครมีอาการเจ็บป่วยไม่แข็งแรงก็สมัครไม่ได้แม้หลังวันสมัครจะหายป่วยแข็งแรงดีก็ตาม เจื่อนไข่นี้ก็พอจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ถ้าตอนสมัครสุขภาพแข็งแรงดีมีสิทธิสมัครได้ต่อมาเมื่อได้ดำรงตำแหน่งแล้วเกิดเจ็บป่วยแม้รักษาหายก็ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยถือว่าขาดคุณสมบัติมาแต่ต้น ดูเป็นวิธีคิดที่ไม่สมเหตุสมผลเลย

๗. เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดคำพิพากษานั้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งผลสุดท้ายจำเลยอาจต้องรับโทษหรือไม่ต้องรับโทษก็ได้ ทำให้เกิดความไม่แน่นอน จึงอาจเกิดการ “เลือกปฏิบัติได้” กล่าวคือเมื่อศาลชั้นต้นตัดสินให้จำคุกแล้ว คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์ไม่ว่าต่อมาศาลสูงจะตัดสินยืนตามศาลชั้นต้นหรือยกฟ้องก็ตาม ถ้าระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่าศาลสูงยกฟ้องก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องถือเอาตามคำพิพากษาของศาลสูงคือต้องวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นไม่ได้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและไม่ถูกตัดสินจึงไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตัดสินคดีโดยไม่รอให้คดีถึงที่สุดก่อนเป็นเหตุให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งทันทีหากเป็นดังนี้ สาธารณชนจะเข้าใจได้ว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเลือกที่จะวินิจฉัยกรณีหนึ่งเร็วโดยไม่รอคำวินิจฉัยคดีอาญาของศาลสูง ส่วนอีกกรณีหนึ่งพิจารณาช้าเพื่อรอคำวินิจฉัยคดีอาญาของศาลสูงซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่ถ้าใช้หลักถือเอาคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วจะไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเลยเพราะหากคดียังไม่ถึงที่สุด ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะยื่นคำร้องไม่ได้

ดังที่พิจารณามาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของกฎหมายอันเป็นหลักการพื้นฐานที่มีไว้คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลทุกหมู่เหล่าและเห็นว่าบทบัญญัตินี้มีปัญหามิเป็นเอกภาพกับมาตราอื่น ๆ ในเรื่องเดียวกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดแจ้งว่า

“ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” ซึ่งไม่มีทางตีความเป็นอย่างอื่นได้ ศาลจึงไม่มีอำนาจตีความให้ผิดไปจากบทบัญญัติที่ขัดแย้งโดยอ้างเพียงว่า “เพื่อความเป็นธรรม” ได้ มิฉะนั้นศาลก็จะกลายเป็นผู้ที่อยู่เหนือบทบัญญัติแห่งกฎหมายและจะกลายเป็นการใช้อำนาจนอกกฎหมายที่น่ากลัวยิ่ง เพราะความเป็นธรรมที่อยู่นอกบริบทของกฎหมายย่อมเป็นเรื่องที่มีขอบด้วยกฎหมายในตัวของมันเอง ความเป็นธรรมนอกกฎหมายดังกล่าวจะกลายเป็น “ทัศนคติส่วนตัว” ของผู้พิพากษาท่านนั้น ๆ เมื่อพบกรณีกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเช่นนี้ ศาลควรใช้บทบัญญัตินั้นให้เกิดความไม่เป็นธรรมให้น้อยที่สุดภายใต้บริบทของกฎหมายจนกว่าจะได้มีการแก้ไขบทบัญญัตินั้นต่อไป เหมือนพระราชบัญญัติทั้งหลายที่มีบทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อสิทธิเสรีภาพย่อมบังคับใช้ได้อยู่จนกว่าจะมีผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาได้แก้ไขกฎหมายที่มีปัญหานั้นแล้ว

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ซึ่งใช้คำว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” โดยไม่ได้ใช้คำว่า “คำพิพากษาอันถึงที่สุด” จึงต้องหมายความว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน กรณีของผู้ถูกร้องจึงตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดตามที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งแต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง

นับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง จึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

{	ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๙๘ ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายลักษณะด้วยกัน โดยมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” สำหรับมาตรา ๙๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...” ซึ่งนอกจากบทบัญญัติมาตรา ๙๖ ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลแล้ว ยังเป็นบทบัญญัติที่เป็นเหตุอันจะทำให้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้

ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๔) และยังเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ด้วย

พิจารณาจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี แต่การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่รอการลงโทษ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เนื่องจากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ โดยพิพากษาให้ผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกร้องเป็นเวลา ๒ ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา การที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ซึ่งมาตรา ๙๘ (๔) บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔)

เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงได้นำลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวมากำหนดเป็นเหตุอันทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง หากบุคคลนั้นอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานของผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างเต็มที่ มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือต่อสาธารณชน ปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ ไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร

การที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ ที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง แต่ไม่ได้ระบุถึงเหตุที่เกี่ยวกับการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ยังโต้แย้งอีกว่าการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) จะต้องเกิดขึ้นใน “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ ได้บัญญัติเหตุอันจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงไว้หลายเหตุ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป เมื่อเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๖) ได้อนุโลมบทบัญญัติในมาตรา ๙๘ (๔) ประกอบมาตรา ๙๖ (๒) มาใช้บังคับเพื่อเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงไปตามเหตุดังกล่าวด้วย มิใช่เหตุอันจะทำให้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ ยังได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถือได้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องได้เริ่มต้นแล้วในวันที่มีการเลือกตั้ง ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ถูกร้องจึงต้องเกิดขึ้นและครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดในวันดังกล่าวด้วย เช่นเดียวกัน ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นที่ว่า หากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงทั้งที่คำพิพากษาในคดีที่ยังไม่ถึงที่สุดเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้อง และเป็นการบัญญัติขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) มาตรา ๙๘ (๑๐) หรือมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

วรรคสอง เห็นว่า หากพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แตกต่างกันตามแต่ข้อเท็จจริงรายการกันไป อาทิ เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล” หรือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่ว่า “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ ...” เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ได้บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่ออยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ย่อมต้องหมายความว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีนั้นถึงที่สุดเสียก่อน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติอื่นแต่อย่างใด สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ เป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นยังไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ความผิดและได้รับการยืนยันโดยคำพิพากษาถึงที่สุดเสียก่อน แต่สำหรับในกรณีของผู้ถูกร้องนี้เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในปัญหาที่เกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงต้องบังคับตามถ้อยคำและเจตนารมณ์ที่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครราชสีมาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา แม้คดีดังกล่าวจะยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม จึงทำให้ผู้ถูกร้องอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องจะสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญ

แจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงต้องสิ้นสุดลงและพ้นจากตำแหน่งในวันดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ว่างลง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ ได้กำหนดให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง จึงต้องพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน จึงให้ถือว่าตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ว่างลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) และพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง และให้ถือว่าตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ว่างลงในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

สิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิของพลเมืองที่กฎหมายบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้เนื่องจากการแสดงออกถึงเจตจำนงของพลเมืองในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวมีจุดกำเนิดมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) จึงถือว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานสำคัญประกอบด้วย ๔ ประการ คือ

๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
๒. หลักสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
๓. หลักเคารพเสียงข้างมากและคุ้มครองเสียงข้างน้อย
๔. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

ด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิหรือการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีปรากฏ ๕ ลักษณะ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๙๐ (๕) บัญญัติว่า “ผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา”

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๔ (๔) บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา”

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๖ (๔) บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐ (๒) บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่”

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใดพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๖ (๒) ที่บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ผ่านมา เนื่องจากสิทธิเลือกตั้ง

เป็นสิทธิทางการเมืองของพลเมือง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำความผิดและศาลมีคำพิพากษาลงโทษย่อมได้รับการลงโทษตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพราะเป็นตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจรัฐ การควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐย่อมมีคุณสมบัติที่เข้มข้นมากกว่าปกติธรรมดา ทั้งนี้ ถือว่าเป็นกลไกสำคัญของหลักอำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อให้ตัวแทนของประชาชนเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือศรัทธาของประชาชน โดยมีความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากการถูกลงโทษใด ๆ อันจะทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในตัวบุคคลและสถาบันทางการเมือง ดังนั้น เมื่อศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ใดแล้ว ผู้นั้นย่อมต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาเนื่องจากผู้ถูกร้องกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) และเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป แต่อย่างไรก็ดี เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟัง โดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ วันที่ ๑๖

กันยายน ๒๕๖๓ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัด นครศรีธรรมราช ว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ให้จำคุกมีกำหนด ๒ ปี โดยไม่รอลงโทษ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วัน มีคำพิพากษา ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยที่ ๕๓/๒๕๖๓ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัด นครศรีธรรมราชของผู้ถูกร้องมีเหตุสิ้นสุดลง จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสี่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย และเนื่องจากกรณีปรากฏ เหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้องแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้อง หยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ ที่มีผล ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง โดยไม่ได้ระบุถึงเหตุกรณีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้น

จะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติเหตุต้องห้ามดังกล่าวไว้ในมาตรา ๙๘ (๔) ว่าบุคคลดังกล่าวเป็น “บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งใน “วันเลือกตั้ง” หมายความว่าหากมีเหตุตามมาตรา ๙๖ (๒) เกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง บุคคลนั้นไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หรือหากเกิดเหตุขึ้นระหว่างรับสมัครเลือกตั้ง บุคคลนั้นจะเป็นบุคคลถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่หากเกิดเหตุขึ้นระหว่างดำรงตำแหน่งไม่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมาตราดังกล่าวบัญญัติให้เป็นเหตุต้องห้ามเฉพาะ “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น และการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดไปทั้งที่คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดียังไม่ถึงที่สุด จะย่อมเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ถูกร้อง หากปรากฏว่าต่อมาผู้ถูกร้องขณะคดีก็จะมีช่องทางที่จะเยียวยาความเสียหายได้เลย และเป็นการบัญญัติขัดหรือแย้งกันเองกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือมาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” และมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” ซึ่งทั้งสามอนุมาตราดังกล่าว บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดได้ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอันถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” จึงเป็นการให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อให้มีการพิสูจน์ความจริงก่อนคดีจะถึงที่สุด

ก่อนถึงวันนัดฟังคำวินิจฉัย ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องขอให้เลื่อนวันฟังคำวินิจฉัยเป็นวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ เพื่อรอฟังคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๘ ก่อน ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้อง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” ซึ่งมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” และมาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคล

ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...” เมื่อผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ลงโทษจำคุก ๒ ปี โดยไม่รอลงโทษ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษา ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) และยังถือเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) จึงทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ส่วนที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้เป็นเหตุต้องห้ามเฉพาะ “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น เห็นว่า การพิจารณาว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่นั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติเหตุการณ์สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๔) เพราะอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ตามมาตรา ๙๖ (๒) ก็ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อผู้ถูกร้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ ด้วย และส่งผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงด้วยตามมาตรา ๑๐๑ (๖) เนื่องจากการพิจารณาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงหรือไม่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบกับมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หากใช้พิจารณาแต่เพียงมาตรา ๙๖ (๒) แต่เพียงมาตราเดียวเท่านั้น ส่วนที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงทั้งที่คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดียังไม่ถึงที่สุด จะย่อมเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ถูกร้อง หากปรากฏว่าต่อมาผู้ถูกร้องชนะคดีก็จะมีช่องทางที่จะเยียวยาความเสียหายได้เลย และเป็นการบัญญัติขัดหรือแย้งกันเองกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) หรือมาตรา ๙๘ (๑๐) และมาตรา ๙๘ (๑๑) ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอันถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ และยังใช้ถ้อยคำแตกต่างกันอีกหลายลักษณะ เช่น มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่

โดยหมายของศาล” มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๗) ใช้คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ ...” มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๙) ใช้คำว่า “... เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๑) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามบริบทของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน บทบัญญัติดังกล่าวหาได้ขัดแย้งกันเอง หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสอง เมื่อเป็นกรณีที่มาตรา ๙๖ (๒) ไม่ได้บัญญัติว่าต้องเป็นกรณีคำพิพากษาอันถึงที่สุดไว้เท่านั้น คำพิพากษาของศาลจังหวัดนครราชสีมาย่อมมีผลใช้บังคับทันที และแม้ภายหลังศาลอุทธรณ์ภาค ๘ จะมีคำพิพากษากลับให้ยกฟ้องผู้ถูกร้อง หามีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องที่มีผลบังคับให้สิ้นสุดลงไปแล้วนั้นกลับคืนมาเป็นไม่สิ้นสุดลงแต่อย่างใด

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “... หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงต้องสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครราชสีมา ว่างลง ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในวันอ่าน

จึงมีความเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง และให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
{	นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” โดยมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” ซึ่งมาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุก ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามมาตรา ๗๘ คงจำคุก ๒ ปี แต่การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่รอกการลงโทษและให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) เช่น ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๓ ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙๗ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ เป็นต้น ซึ่งมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) ตามประเด็นแห่งคดีนี้ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) โดยมาตรา ๙๖ (๒) กำหนดให้บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ใดแล้ว ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทันที การที่ให้นำลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งดังกล่าวมาใช้ เป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย เนื่องด้วยบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและลักษณะต้องห้ามเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เชื่อถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ สุจริต ปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำความผิดและศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันต้องด้วยลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตได้ และไม่สมควรให้เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในทางการเมืองอื่นอีกด้วย

ข้อเท็จจริงคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษา ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสืบนับแต่วันมีคำพิพากษา เนื่องจากผู้ถูกร้องกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบ มาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติเหตุต่าง ๆ อันมีผลให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง แต่ไม่ได้ระบุถึงเหตุเกี่ยวกับการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็น ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไว้โดยตรง จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ยังโต้แย้งอีกว่า การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) จะต้องเกิดขึ้นใน “วันเลือกตั้ง” เท่านั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) มาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ประกอบเข้าด้วยกันแล้วมี ความหมายขัดแย้งว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หากเป็นเพียงลักษณะต้องห้ามขณะที่ผู้ถูกร้อง ใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นไม่

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า หากให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลง ทั้งที่คำพิพากษาคดียังไม่ถึงที่สุดจะเป็นผลร้ายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้อง และเป็น บทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๙) มาตรา ๙๘ (๑๐) หรือมาตรา ๙๘ (๑๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ความเป็นธรรมและคุ้มครอง ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อให้มีการพิสูจน์ความจริงก่อนคดีจะถึงที่สุด เห็นว่า รัฐธรรมนูญมี บทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน หลายลักษณะ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) ใช้คำว่า “... เคยต้อง คำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้คำว่า “เคยต้อง คำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” หรือมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบ มาตรา ๙๘ (๑๑) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” รวมทั้งมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) ใช้คำว่า “มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้

สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ ... (๒) ...” เช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน เมื่อข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้เป็นกรณีตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ซึ่งใช้คำว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” โดยไม่ได้ใช้คำว่า “คดีต้องถึงที่สุดก่อน” จึงต้องหมายความว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน กรณีของผู้ถูกร้องจึงตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดตามที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งแต่อย่างใด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง คุ่มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดซึ่งเป็นคนละกรณีกับการพิจารณาคดีนี้ ซึ่งมีใช้กระบวนการพิจารณาความและโทษทางอาญา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและต้องดำเนินการตรา

พระราชกฤษฎีกา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ จึงให้ถือว่า วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และให้ถือว่า วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญและวางหลักการปกครองประเทศให้ครอบคลุมทุกมิติเพื่อให้ประเทศดำรงอยู่อย่างสถาพรมั่นคง ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลอันเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากประชาชนให้มาเป็นผู้แทนของประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญและต้องไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) เป็นกรณีบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะเป็นบุคคลผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ บนหลักการที่ว่าคำพิพากษาของศาลย่อมมีผลใช้บังคับได้จนกว่าศาลสูงจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทันที เข้าลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๔) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) โดยไม่ต้องรอให้มีคำพิพากษา อันถึงที่สุด บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ที่ว่า “ไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่” ชัดเจน ไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่น

คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องและเอกสารประกอบรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ร้องออกประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ในคดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ว่า ผู้ถูกร้องมีความผิด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ลงโทษจำคุก ๒ ปี ไม่รอกการลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นที่ประจักษ์ถึงเจตนาและการกระทำเข้าลักษณะเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการจัดเลี้ยงผู้ได้อันเป็นลักษณะความผิด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) แม้ภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่การกระทำของผู้ถูกร้องยังคงเป็นความผิดและมีผลใช้บังคับอยู่ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ การที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช พิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ผู้ถูกร้องย่อมเป็น บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทกฎหมายดังกล่าว และมีผลให้เป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) ด้วย เป็นเหตุให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ที่ผู้ถูกร้อง อ้างว่า ผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่จนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุดนั้น ฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันที่อ่าน คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๑๐๑ ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...” และมาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงได้นำลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมากำหนดเป็นเหตุอันทำให้สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสิ้นสุดลงด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะของผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างเต็มที่ มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับและนับถือต่อสาธารณชน ปราศจากเหตุฉ้อโกงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่นายพิชัย บุญเกียรติ เป็นโจทก์ฟ้องนายมาโนช เสนพงศ์ เป็นจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องเป็นจำเลยที่ ๒ ในความผิดต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จำคุกคนละ ๓ ปี มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุกคนละ ๒ ปี ไม่รอลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา ผู้ถูกร้องจึงอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ และแม้ว่าผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างว่าคดีนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๘ นัดฟังคำพิพากษาในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) ได้ ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป โดยมีผลผูกพันต่อการดำเนินการทั้งปวงในกิจการของรัฐสภา และด้วยเหตุที่การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงและพ้นจากสถานะสมาชิกรัฐสภานับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ แล้ว เห็นได้ว่า เมื่อนับถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยนี้ในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ เวลาได้ล่วงพ้นไปเกินกว่าสี่สิบห้าวันแล้ว ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ย่อมส่งผลให้กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่มีระยะเวลาดำเนินการเลย ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งและวันรับสมัครรับเลือกตั้งโดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างใช้บังคับ ซึ่งวันรับสมัครรับเลือกตั้งนี้จะต้องเริ่มรับสมัครไม่เกินสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างใช้บังคับและต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒ ขณะเดียวกันระยะเวลายังส่งผลกระทบต่อกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๘ (๒) ซึ่งกำหนดให้การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมืองกระทำได้ตั้งแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงจนถึงวันก่อนวันเลือกตั้งอีกด้วย

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว และเพื่อมิให้การปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้มีผลเป็นการลดทอนกรอบระยะเวลาการจัดการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมทั้งส่งผลให้การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองไม่อาจปฏิบัติตามกำหนดเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติไว้ได้ จึงเห็นสมควรให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ของผู้ถูกร้องอันเป็นเหตุให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและนำมาสู่การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) เริ่มมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) และให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ โดยให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ ว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง คือ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔

นายณกต เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

{	ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		นายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๘๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาในคดีอาญาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ว่า ผู้ถูกร้องกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ จึงพิพากษาลงโทษจำคุก ๒ ปี และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา ผู้ร้องได้พิจารณากรณีของผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วได้มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ จึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) และมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ดังนี้

๑. ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒)

๒. มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๓. มีคำสั่งให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องว่างลงนับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาและได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยคดีนี้

ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๔) และมาตรา ๙๖ (๒) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๘๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๙๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔)

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗๖ คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๕๗ เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพ้อเจ้อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

ฯลฯ ฯลฯ

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๙ หรือมาตรา ๙๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำพิพากษาคดีอาญาของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๔๘๕/๒๕๖๓ ว่าผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒) ซึ่งเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับนายมานโซ เสนพงศ์ (จำเลยที่ ๑) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตัวการร่วมกันในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ พิกษาลงโทษจำคุกคนละ ๒ ปี ไม่รอลงโทษ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒) กับนายมานโซ เสนพงศ์ (จำเลยที่ ๑) มีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษา ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๒) และมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งลักษณะต้องห้ามดังกล่าว นอกจากจะต้องไม่มีอยู่ในขณะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ลักษณะต้องห้ามนั้นยังจะต้องไม่มีอยู่ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นมาในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงเป็นอันสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าคดีอาญาของผู้ถูกร้องยังไม่ถึงที่สุด จึงถือว่าไม่เป็นเหตุที่จะทำให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง และอ้างว่าลักษณะต้องห้ามที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๒) เป็นแต่เพียงเหตุให้บุคคลนั้นไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เช่นเดิมจนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุดนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะกรณีของผู้ถูกร้องนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า บุคคลผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง จะบัญญัติว่า “... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ...” แต่มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน” เมื่อพิจารณามาตรา ๘๒ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ย่อมเห็นได้ว่า วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคดีนี้ คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำวินิจฉัยให้คู่กรณี ฟังแล้วโดยชอบ ส่วนกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยคดี และต่อมาเมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ก็เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับการที่ผู้ถูกร้องต้องคำสั่งศาลให้หยุดปฏิบัติหน้าที่อันมีผลเป็นการเฉพาะตัว ผู้ถูกร้องเท่านั้น ดังนั้น เมื่อศาลได้อ่านคำวินิจฉัยให้คู่กรณีฟังโดยชอบในวันใด จึงต้องถือว่ามิตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงนับแต่วันดังกล่าว

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายจิระศักดิ์ ชัยสันติกุลวัฒน์ ที่ ๑ นางศิริพันธุ์ พงศ์เลิศนภาพกร ที่ ๒ และนายชนันตพล ชัยสันติกุลวัฒน์ ที่ ๓) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๘/๒๕๖๐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะผู้จัดการมรดกของ นายวิบูลย์ ชัยสันติกุลวัฒน์ ยื่นฟ้องการประปานครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าการการประปานครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า นายวิบูลย์ บิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๔๙ ตำบลบางเลน อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ อำเภอม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอกำแพงแสน อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ ภายหลังจากนายวิบูลย์เสียชีวิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งนายวิบูลย์เพื่อตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนและรับเงินค่าทดแทนจำนวน ๒,๑๕๖,๔๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและนางลออ ชัยสันติกุลวัฒน์ มารดาติดต่อกับกองจัดการสิทธิที่ดิน เนื่องจากยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว นางลออมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบไว้ก่อน และขอสงวนสิทธิที่จะคัดค้านและอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๒ แจ้งนางลออเกี่ยวกับการเข้าครอบครองใช้ที่ดินและให้ไปรับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ นางลออมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งนายวิบูลย์ว่าได้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาบางเลน ในชื่อบัญชีนายวิบูลย์เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ หลังจากที่ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้จัดการมรดก เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๔๙ สูญหาย ซึ่งกรมที่ดินออกใบแทนโฉนดให้เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าต้องทราบจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนที่แน่นอนก่อนจึงจะกำหนดค่าทดแทนได้ จึงมีการรังวัดที่ดินในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ ผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๔๙ ถูกเวนคืนทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพยายามติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหลายครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แจ้งว่าการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำขอรับเงินค่าทดแทนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินแล้ว เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เกินกว่าสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินเป็นผลให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้สั่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ด้วย อีกทั้งการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินมิใช่มาตรการที่มีเหตุผลหรือมีความจำเป็นเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเวนคืนที่ดิน เพราะคลองส่งน้ำดิบสร้างเสร็จไปแล้วก่อนที่บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ไม่ร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีเท่านั้น อันเป็นการใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงไม่มีผลใช้บังคับ

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ยังคงหลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทน ศาลรัฐธรรมนูญจึงหดยกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาวินิจฉัยได้ ซึ่งบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง

ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

หลักการเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๗ เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ซึ่งสอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น การชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยกำหนดให้รัฐต้องชดเชยให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับจากการเวนคืน เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน

ในส่วนการจ่ายเงินค่าทดแทนกฎหมายฉบับนี้กำหนดกรณีที่รัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ ให้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้หากเป็นกรณีการเวนคืนมีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ตามมาตรา ๑๓ กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ และกรณีผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนยังมีปัญหาโต้แย้งกันตามมาตรา ๒๙ พระราชบัญญัตินี้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนไว้โดยมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” และมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

หลักการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีว่า กฎหมายนั้นต้องไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ ต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องจากกฎหมายนั้น สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการที่จะทำให้รัฐสามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะและการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีสิทธิการที่มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้

၁၆၆

สำหรับประเด็นที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้และบัญญัติถึงผลของบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัยต่อมา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว

ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสมมีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น ในส่วนของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม วางหลักการสำคัญไว้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ทั้งนี้จะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิภายในเวลาอันควรด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลางใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน ในส่วนของการจ่ายค่าทดแทนกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่าในกรณีที่รัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ ให้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้หากเป็นกรณีการเวนคืนมีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ เมื่อได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้วให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่มิอาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายได้ได้เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนให้เจ้าหน้าที่

วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน... ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ และได้กำหนดขั้นตอนวิธีการ และกระบวนการในการวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนไว้ในมาตรา ๓๑ ซึ่งวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อ (๑) มีสัญญาประนีประนอมยอมความโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือมาแสดงในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทุกคนตกลงกันได้ (๒) มีคำพิพากษาถึงที่สุดมาแสดงในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่อาจตกลงกันได้ จากบทบัญญัติและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แสดงว่าหน่วยงานของรัฐยอมรับว่าผู้ใดจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีกรณีที่มีข้อพิพาทจะต้องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัยว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ดังนั้น การขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ในกรณีเช่นนี้อาจเป็นไปได้ที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่สามารถดำเนินการขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในระยะเวลาอันสั้น เพราะในบางกรณีกว่าที่จะมีการตกลงกันได้หรือกว่าคดีจะถึงที่สุดก็อาจเป็นเวลายาวนาน การที่มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่มีการวางเงินค่าทดแทน และหากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วก็จะมิได้มีเงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เห็นว่าไม่ได้เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องหรือสามารถที่จะมีผลบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์รวมตลอดถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์หรือดำเนินการใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้เกิดขึ้นแล้วเมื่อได้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมารับเงินที่วางไว้หรือไม่ หรือจะมารับภายในกำหนดสิบปีหรือหากเกินกว่าสิบปี เงินนั้นต้องตกเป็นของแผ่นดิน ก็หาได้มีผลทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด อีกทั้งการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ มีเจตนารมณ์ต้องการรักษาประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนระหว่างที่ยังไม่มาขอรับเงินค่าทดแทน

ซึ่งเห็นได้จากที่กำหนดให้ผู้ฝากเปิดบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยให้แยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะรายและให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินค่าทดแทนตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น สิทธิในเงินค่าทดแทนจึงย่อมเป็นสิทธิโดยชอบของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนับแต่วันที่มีการวางเงินตามมาตรา ๓๑ ซึ่งไม่ควรถูกเสียไปเนื่องจากการวางเงินค่าทดแทนในบางกรณีที่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ทำให้เป็นเหตุที่ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนไม่อาจขอรับภายในกำหนดเวลาเหมือนกับการใช้สิทธิเรียกร้องทั่วไป และแม้ว่าการบัญญัติให้สิทธิในเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่ดำเนินการขอรับภายในกำหนดเวลาเป็นอันระงับสิ้นไปและตกเป็นของแผ่นดิน รวมถึงการบัญญัติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีอื่น ๆ จะพบอยู่ในระบบกฎหมายของไทย แต่เงินหรือทรัพย์สินในกรณีเหล่านั้นมีบริบทที่แตกต่างไปจากเงินค่าทดแทนในกรณีตามมาตรา ๓๔ นี้ เพราะเงินค่าทดแทนเป็นเงินที่รัฐธรรมนุญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยให้รัฐต้องชดใช้ให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการที่ต้องถูกรัฐใช้อำนาจบีบบังคับเอาทรัพย์สินมา ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากข้อโต้แย้งพิพาทในทางคดี หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่เจ้าของแสดงเจตนาสละสิทธิ การที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๗ กำหนดหลักการให้รัฐชดใช้เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควรนั้นย่อมหมายถึง กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ หาใช่ให้รัฐออกมาตรการมาเพื่อเร่งรัดตัดสินใจการได้รับเงินค่าทดแทนของบุคคลผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด การที่มาตรา ๓๔ กำหนดมาตรการให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่มีการวางเงินค่าทดแทน และหากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเช่นนี้เป็นการยึดถือความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายจึงเท่ากับเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก ทั้งที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บุคคลผู้นั้นได้ถูกลิดรอนสิทธิจนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไป รวมทั้งการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดิน ย่อมมีผลให้บุคคลผู้นั้นไม่ได้รับเงินค่าทดแทน จึงเป็นการทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมไปโดยปริยาย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินค่าทดแทน และหากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่อาจมีผลบังคับให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการที่จะทำให้รัฐสามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งมาตรการที่มีอยู่ก็เพียงพอที่จะสามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ รวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงเป็นมาตรการที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความจำเป็น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร่างหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ประกาศใช้มานานแล้วและมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

แม้อัตมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไปแล้วก็ตาม แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ยังคงหลักการเดิมเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไว้ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้ อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น หากราษฎรซื้อขายที่ดินกันเองฝ่ายผู้ขายอาจปฏิเสธไม่ยอมขายได้ แต่การเวนคืนที่ดินเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐซึ่งฝ่ายหลังไม่มีทางปฏิเสธที่จะไม่ขายได้ แม้ราคาขายราษฎรก็ไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะที่รัฐต้องเข้าถึงเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ (หมายถึงรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้อย่างรวดเร็วแก่เจ้าของ) ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น นอกจากนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมจึงเป็นหลักการและเป็นสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ วรรคสอง จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” เห็นว่า บทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงหลักการชดใช้ค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ดินเลยและไม่คำนึงถึงในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐเองก็ได้จัดเตรียมค่าทดแทนเอาไว้พร้อมแล้ว และได้โอนเข้าบัญชีของผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นแล้วด้วย แต่เมื่อยาหาจะมาขอรับ กลับไม่ให้เพราะเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นเองฝ่ายเดียว อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมิได้ตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องชำระค่าชดเชยจากการที่รัฐไปเวนคืนบังคับเอาที่ดินของราษฎรมาและไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ บทบัญญัตินี้เป็นการกระทำแก่ราษฎร จนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐเวนคืนไปโดยไม่ได้รับค่าทดแทนใด ๆ ตลอดจนเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมที่รัฐไปยึดเอาทรัพย์สินของราษฎรมาใช้ประโยชน์แล้ววางเงื่อนไขเพื่อจะเอาค่าชดใช้ที่รัฐสมควรจะชดเชยให้เขาคืนกลับมาเป็นของรัฐเอง ทั้ง ๆ ที่ยังมีผู้รับค่าทดแทนอยู่และงบประมาณก็ได้จัดสรรเอาไว้จนถึงขั้นไปวางเงินเข้าบัญชีที่ธนาคารออมสินแล้ว เสมือนกับผู้ซื้อได้โอนเงินเข้าบัญชีผู้ขายไปแล้ว ผู้ซื้อยังต้องตามไปคู่อีกหรือว่าเงินนั้นจะโอนต่อไปอย่างไร มีใครมารับไปหรือไม่ ถ้าไม่มีใครมาเอาภายในเวลาที่ผู้ซื้อกำหนดเงินนั้นจะตกกลับมาเป็นของผู้ซื้อโดยไม่คืนที่ดินให้กระนั้นหรือ? รัฐมีอำนาจกระทำกับประชาชนโดยออก

กฎหมายยึดที่ดินของราษฎรมาแล้วเอาค่าทดแทนคืนได้ด้วยหรือ? เมื่อรัฐจัดสรรเงินชดเชยให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยชอบแล้วก็หมดภาระหน้าที่ของรัฐแล้ว ไม่มีสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการอะไรให้เป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต่อไปอีกไม่ว่าจะเป็นด้วยงบประมาณหรือการจัดการใด ๆ เจ้าของที่ดินจะโอนให้ใครหรือสิทธิในเงินนั้นจะเป็นไปอย่างไรไม่เกี่ยวกับรัฐแล้วเป็นเรื่องเจ้าของบัญชีกับทายาทของเขา หากผู้รับตายและไม่มีทายาท ทรัพย์สินนั้นก็อาจตกเป็นของแผ่นดินได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๓ อยู่แล้ว รัฐก็ได้นำที่ดินของราษฎรไปใช้ประโยชน์แล้ว ไม่มีเหตุที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิของราษฎรเป็นพิเศษจนเกินจำเป็นอีก

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่รัฐจัดประโยชน์ให้แก่ราษฎร เช่น จัดสรรที่ดินทำกินให้ จัดที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ราษฎรที่ต้องการหรือเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม รัฐอาจกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้มีคุณสมบัติหรือระยะเวลาได้รับประโยชน์เพื่อไม่ให้เป็นการแก่รัฐมากเกินไป โดยอาจกำหนดว่าผู้ใดที่ไม่มารับประโยชน์ที่รัฐจัดให้ภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิได้ แต่กรณีค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินนี้ไม่ใช่กรณีที่รัฐจัดประโยชน์ให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด หากเป็นหน้าที่ของรัฐที่ซื้อสัตย์สุจริตและมีความเป็นธรรมต้องชดเชยค่าที่ดินที่ไปเวนคืนของราษฎรมา

อีกประการหนึ่งการขอสงวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีมิใช่หมายความว่าเขาไม่รับ แต่หมายความว่าขอรับตามที่ให้ไว้ก่อนแต่ขอสงวนสิทธิที่จะขอเพิ่มเติม ทำนองเดียวกับกรณีละเมิดที่ผู้เสียหายยอมรับค่าเสียหายเบื้องต้นไว้ก่อนแต่สงวนสิทธิที่จะเรียกร้องเพิ่มนั่นเอง การตีความของฝ่ายรัฐที่ว่า การสงวนสิทธิแสดงว่าไม่ได้ขอรับจึงเป็นการตีความที่ไม่ชอบ นอกจากนี้ ที่ผู้ถูกฟ้องอ้างว่าผู้ฟ้องคดีจะนำคำพิพากษาถึงที่สุดเรื่องผู้จัดการมรดกมาแสดงก็ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้ได้เพราะพ้นกำหนดระยะเวลาสิบปีแล้วนั้นไม่ถูกต้อง เพราะตามข้อเท็จจริงที่รู้กันทั่วไปว่ากรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่กรรมธนาคารจะจ่ายเงินให้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดกแล้วเท่านั้น เหตุผลของผู้ถูกฟ้องซึ่งกระทำในนามของรัฐทั้ง ๒ กรณีจึงเป็นการตีความโดยมุ่งเอาเปรียบราษฎรผู้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์เพื่อจะไม่ให้ได้รับค่าชดเชยใด ๆ เลย

รัฐที่ตีมีหน้าที่คุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎร หากปล่อยให้รัฐออกกฎหมายเอาเปรียบเบียดเบียนราษฎรเสียเอง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดข้องเดือดร้อนแก่ราษฎรโดยเฉพาะในเรื่องการเวนคืนที่กำหนดไว้เฉพาะในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยเนื้อหาและเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว ไม่อาจตีความหรือให้รัฐบัญญัติกฎหมายเพื่อยึดเอาค่าชดเชยกลับตกเป็นของแผ่นดินได้เลย เพราะมาตรา ๓๗ บัญญัติให้ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยให้คำนึงถึงความเสียหายของผู้ทรงสิทธิ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนรวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ดังนี้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้การร้องขอรับเงินที่ได้จากการเวนคืนภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และขัดกับหลักนิติธรรมอย่างชัดแจ้ง คือรัฐใช้อำนาจออกกฎหมายบังคับเอากรรมสิทธิ์ที่ดินจากราษฎรไปใช้ประโยชน์แล้วยังวางเงื่อนไขเพื่อเอาค่าทดแทนที่ดินนั้นกลับคืนไปเป็นของรัฐอีก การกำหนดระยะเวลาตัดสิทธิของราษฎร เป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยรัฐฝ่ายเดียวอันเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรเป็นพิเศษจนเกินจำเป็น ทั้ง ๆ ที่รัฐได้เวนคืนที่ดินเขาไปใช้แล้วจัดสรรเงินค่าทดแทนเข้าบัญชีเขาแล้วแต่กลับเอาคืนมาจากทายาทของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ยังคงเรียกร้องค่าทดแทนอยู่ตลอดมาและได้ใช้ระยะเวลาดังกล่าวพิสูจน์สิทธิในการรับมรดกผ่านทางศาลซึ่งเป็นกระบวนการของรัฐจนคดีถึงที่สุดและได้ผู้มีสิทธิชัดเจนแล้วรัฐก็ยังไม่คืนค่าทดแทนให้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และความเป็นธรรมทั้งมวลที่รัฐได้กระทำต่อราษฎรโดยกระบวนการของรัฐเอง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่าเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยหากจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้วย่อมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วน หรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” ดังนั้น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจะทำได้ก็แต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามถึงวรรคเจ็ด ได้บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ โดยวรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรม แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อ มาตรา ๒๖ วรรคสอง” ดังนั้น การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลาง ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน มีเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ประกาศใช้มานานแล้วและมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น” ซึ่งในส่วนของการจ่ายเงินค่าทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๘ ได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่เมื่ออาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” และมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนด ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินนั้น ย่อมเป็นเหตุให้บุคคลเสียสิทธิในทรัพย์สิน กล่าวคือ เงินค่าทดแทนที่خذใช้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถูกรัฐเวนคืนไป จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๓๗ บัญญัติให้ต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับจากการเวนคืน เพื่อเป็น

หลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนที่ได้วางไว้นั้นก็เพื่อประโยชน์ของทั้งฝ่ายผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและผู้มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนในด้านความแน่นอนมั่นคงแห่งกิจการและทรัพย์สิน เพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนถึงมือผู้มีสิทธิแท้จริงได้โดยถูกต้อง เพราะหากกฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาไว้ ข้อพิพาทโต้เถียงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ก็จะมียุติลงโดยไม่มีวันสิ้นสุด เป็นภาระแก่คู่กรณีที่จะต้องเตรียมพยานหลักฐานไว้เพื่อกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้นมาโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา พยานหลักฐานอาจชำรุด สูญหาย ถูกทำลาย หรือล้มหายตายจากไปตามกาลเวลา ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ความจริงอันเกิดปัญหาต่อการรับเงินค่าทดแทนและเกิดการฟ้องคดีตามมา และเมื่อพิจารณาในด้านเจ้าของสิทธิ บุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวอาจปล่อยปละละเลยไม่สนใจต่อสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธินั้นตามอำเภอใจ จึงไม่มีเหตุที่กฎหมายจะคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ที่ไม่รักษาสินทรัพย์ของตนเอง ทั้งนี้ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะต้องเป็นระยะเวลาอันควร การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดระยะเวลาไว้สิบปี เมื่อเทียบกับอายุความสูงสุดสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สิทธิของเจ้าหนี้เหนือทรัพย์สินที่วางไว้นั้นเป็นอันระงับสิ้นไปเมื่อพ้นเวลาสิบปี นับแต่ได้รับคำบอกกล่าวการวางทรัพย์สิน” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๔๕ ที่บัญญัติว่า “บรรดาเงินต่าง ๆ ที่ค้างจ่ายอยู่ในศาลหรือที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าผู้มีสิทธิมิได้เรียกเอาภายในห้าปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” เห็นว่า เป็นระยะเวลาที่พอสมควรแล้ว อย่างไรก็ดี มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ระยะเวลาสิบปีดังกล่าวควรเริ่มนับแต่เมื่อใด ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน เห็นว่า เงินค่าทดแทนนั้นกำหนดจ่ายให้แก่บุคคลตามที่มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจึงเป็นบุคคลที่กำหนดตัวแน่นอน การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน จึงยึดถือความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายจนต้องสูญเสียกรรมสิทธิในทรัพย์สินของตนไป ซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่มีต่อสาธารณะมากพออยู่แล้ว การจะนำกำหนดระยะเวลาลิ้นสิทธิมาใช้บังคับแก่บุคคลนั้นควรจะต้องฟังว่าบุคคลนั้นได้ทราบถึงสิทธิของตนในเงินค่าทดแทนที่ได้วางไว้และได้ทราบถึงผลทางกฎหมายหากไม่ใช้สิทธิภายในกำหนด เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ใช้สิทธิภายในกำหนดระยะเวลา จึงจะถือว่าบุคคลนั้นปล่อยปละละเลยไม่รักษาสินทรัพย์ของตน การกำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่

มีการวางเงินจึงไม่เป็นธรรม ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงบัญญัติในมาตรา ๔๘ ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” ดังนั้น การกำหนดให้ใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงถือมิได้ว่าการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ อันเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งนั้น เห็นว่า กรณีเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร่างหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกที่รับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสาม บัญญัติว่า

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง”

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คำว่า “เวนคืน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๔ หมายความว่า “บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้”

กรณีตามประเด็นวินิจฉัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” และมาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เห็นว่ามีประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ประกอบด้วย ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

๑. การร้องขอรับเงินที่วางไว้ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน เป็นการกำหนดระยะเวลาที่พอเหมาะพอควรแก่กรณี หรือไม่

๒. ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เข้มงวดเกินไปหรือได้สัดส่วนหรือไม่

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรากฐานมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ต่อศาลนั้น ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของรัฐ” โดยเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนซึ่งเป็นเงินของแผ่นดินจากหน่วยงานของรัฐ หากไม่มีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน อาจส่งผลต่อการพิสูจน์สิทธิในเงินค่าทดแทนและส่งผล

ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีที่สิ้นสุดรวมทั้งความยุ่งยากในการคำนวณอัตราดอกเบี้ย หรือดอกผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ ส่วนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สิบปีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนร้องขอรับเงินค่าทดแทนนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท การกำหนดระยะเวลาไว้สิบปีมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่นเมื่อเทียบเคียงกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดกรอบระยะเวลาไว้และเป็นระยะเวลาที่พอเหมาะพอควรแก่กรณี

ประเด็นย่อยที่สอง เห็นว่า แม้เงินค่าทดแทนเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่พึงได้รับจากหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นเงินของแผ่นดินที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องจ่ายให้กับปัจเจกชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและเด็ดขาดเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจ่ายเงินของแผ่นดินเป็นประโยชน์สาธารณะที่ยึดหลักกฎหมายมหาชนโดยมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของปัจเจกชนที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น จึงไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีความพอเหมาะพอควรตามความจำเป็นมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนข้อโต้แย้งอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๘/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับในขณะที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทน บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ด้วย และการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินนั้น มิใช่มาตรการที่มีเหตุผลหรือมีความจำเป็นเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ทำงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนแต่อย่างใด เพราะคลองส่งน้ำสร้างเสร็จไปแล้ว ก่อนที่บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ไม่ร้องขอรับเงินภายในสิบปีเท่านั้น อันเป็นการใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีที่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ อีกทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งในขณะตรากฎหมายฉบับดังกล่าวจึงไม่อาจดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ได้ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติมาตรา ๔๘ เกี่ยวกับการขอรับเงินค่าทดแทนไว้เช่นกันโดยมีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว ส่วนการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินโดยมีระยะเวลา ๑๐ ปี นั้น เห็นว่า การขอรับเงินค่าทดแทนมีขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมายตลอดจนการพิสูจน์สิทธิเพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้อง ซึ่งหากบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวปล่อยปละละเลยต่อสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธินั้นตามอำเภอใจโดยไม่มีระยะเวลา ส่งผลทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธินั้นโดยไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อไม่มีการใช้สิทธิเป็นเวลานาน เอกสารหลักฐาน

ต่าง ๆ ที่เก็บดูแลรักษาไว้อาจสูญหาย ชำรุด หรือยากที่จะตรวจสอบความถูกต้องได้ เป็นปัญหาต่อการรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ ระยะเวลา ๑๐ ปี จึงเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมพอสมควรแล้ว อีกทั้งเงินค่าทดแทนเป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐนำมาจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีการเวนคืน เมื่อบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวไม่ดำเนินการขอรับภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด การให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นการนำเงินนั้นกลับคืนไปเป็นของแผ่นดิน เพื่อที่รัฐจะได้จัดสรรออกไปเป็นรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวมต่อไป พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอยู่บ้างแต่ก็พอสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับแก่กรณีเช่นเดียวกันเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

แก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลักกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น การชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยกำหนดให้รัฐต้องชดเชยให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับจากการเวนคืน เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลางใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการ

เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน ในส่วนของการจ่ายค่าทดแทนกฎหมายฉบับนี้กำหนดกรณีที่รัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ ให้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้หากเป็นกรณีการเวนคืนมีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ตามมาตรา ๑๓ กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ และกรณีผู้รับจ้างเอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนยังมีปัญหาโต้แย้งกันตามมาตรา ๒๙ กฎหมายนี้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนไว้ในมาตรา ๓๑ การที่มาตรา ๓๔ กำหนดว่า การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้นให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนและการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนถึงมือผู้มีสิทธิแท้จริงได้โดยถูกต้อง โดยมีเจตนารมณ์ที่ว่าหากปล่อยให้การใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนดำเนินไปโดยไม่มีกรอบระยะเวลาอาจเกิดปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในเงินค่าทดแทนและส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้มีสิทธิแท้จริงไม่สามารถรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ได้ และหากไม่มีมาตรการเช่นว่านี้บุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวก็จะปล่อยปละละเลยไม่สนใจต่อสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธินั้นตามอำเภอใจ ส่งผลทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธินั้นโดยไม่มีที่สิ้นสุด รวมทั้งการขอรับเงินค่าทดแทนและการจ่ายเงินค่าทดแทนมีขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการตามกฎหมายตลอดจนการพิสูจน์สิทธิเพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้อง ซึ่งเมื่อมีการทอดระยะเวลาการใช้สิทธิออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอาจทำให้บรรดาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเก็บดูแลรักษาไว้สูญหาย ชำรุด หรือลบเลือนจนยากที่จะตรวจสอบความถูกต้องได้ อันอาจทำให้เกิดปัญหาต่อการรับเงินค่าทดแทนและนำมาซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีตามมา จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการและระยะเวลาเร่งรัดในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนไว้เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับสิทธิของตนเอง ทั้งนี้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สิบปีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนร้องขอรับเงินค่าทดแทน ถือเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้วโดยเทียบเคียงกับอายุความสูงสุดสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ และบทบัญญัติเช่นว่านี้มีอยู่ในกฎหมายเวนคืนทุกฉบับมาโดยตลอดตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ต่อศาลนั้นให้

ร้องขอรับภายในห้าปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ท่านให้รับเงินนั้นและคืนให้เจ้าหน้าที่ไป” และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ต่อศาลนั้น ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของรัฐ” แม้แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นดังเช่นที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของเจ้าหนี้เหนือทรัพย์ที่วางไว้เป็นอันระงับสิ้นไปเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่ได้รับคำบอกกล่าวการวางทรัพย์...” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาเงินต่าง ๆ ที่ค้างจ่ายอยู่ในศาลหรือที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าผู้มีสิทธิมิได้เรียกเอาภายในห้าปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๗๗ ซึ่งกำหนดว่า “บรรดาเงินต่าง ๆ ที่ค้างจ่ายอยู่ในศาลหรือที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าผู้มีสิทธิมิได้เรียกเอาภายในห้าปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” ส่วนการกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่มีการวางเงินนั้นมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะรัฐมนตรีวางระเบียบไว้ในข้อ ๘ ว่า “เมื่อได้วางเงินค่าทดแทนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบและให้แจ้งวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย” เช่นนี้ ภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่มีการวางเงินตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ย่อมหมายถึงสิบปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๘ นั้น อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติในภายหลังว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ...” เช่นนี้ กำหนดวันเริ่มนับสิบปีจึงหาใช่นับตั้งแต่วันที่มีการวางเงินโดยที่ผู้มีสิทธิยังไม่รู้หรือไม่ได้รับแจ้งถึงการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่

ทั้งการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นเรื่องการขอรับเงินที่มีการวางก็เป็นดุลพินิจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ฉะนั้น การกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงเป็นไปตามความเหมาะสมพอควรแก่กรณี และมีขั้นตอนวิธีการ รวมถึงกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนและการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยชัดเจน การระงับสิ้นไปซึ่งสิทธิในเงินค่าทดแทนโดยตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นไปโดยผลของกฎหมายอันเนื่องมาจากบุคคลผู้มีสิทธินั้นไม่ใช้สิทธิของตนร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มิได้เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อันจะมีผลทำให้สิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนของบุคคล ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นต้องระงับสิ้นไปแต่อย่างใด ทั้งไม่เป็นการกระทบต่อหลักการและสาระสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม นอกจากนี้ เงินค่าทดแทนยังถือเป็นเงินที่มาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐนำมาจ่ายให้กับเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีการเวนคืน การบัญญัติให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจากการที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ใช้สิทธิของตนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เท่ากับเป็นการนำเงินนั้นกลับคืนไปเป็นของแผ่นดินอีกครั้งเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวมต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ แม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดสิทธิอย่างสมเหตุสมผล พอเหมาะสมพอควรตามความจำเป็น มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมกับสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัด ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่มีข้อที่ปรากฏให้เห็นว่าจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร่างหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วางหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบนแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินจำเป็น โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะตรากฎหมายได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ กฎหมายนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

ต่อไปนี้ คือ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ จะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครบถ้วนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป ทำให้ถูกยกเลิกทั้งฉบับโดยผลของกฎหมายมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่หลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เกี่ยวกับกำหนดเวลาสิบปีในการขอรับเงินค่าทดแทนนั้นยังคงนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ อยู่ แม้ว่ามาตรา ๓๔ จะถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมายไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ในคดีและคดียังไม่ถึงที่สุด เช่นนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

การที่ศาลปกครองกลางจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่คดี ซึ่งบัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าววางหลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาในการร้องขอรับเงินค่าทดแทนจากกรณีที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน โดยผู้ร้องจะต้องดำเนินการขอรับเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ถ้าหากไม่ดำเนินการจนระยะเวลาล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบปี กฎหมายกำหนดผลเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนเอาไว้คือให้เงินค่าทดแทนนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ และเป็นบทกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ผู้ร้องขอรับเงินภายในสิบปีเท่านั้น อันเป็นการใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่าเงินค่าทดแทนเป็นหนี้เงินอย่างหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปมีกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปี การกำหนดให้เงินค่าทดแทนที่ไม่ดำเนินการขอรับเงินให้แล้วเสร็จภายในสิบปีตกเป็นของแผ่นดินย่อมเหมาะสม

เป็นความชอบธรรมและความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจนในการบริหารจัดการ ส่วนเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิปรากฏชัดเจนในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ที่มุ่งหมายให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้รับรองการใช้อำนาจรัฐเพื่อการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด แล้วว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง” ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะกำหนดระยะเวลา การขอรับชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้สิบปี จึงไม่มีปัญหาเรื่องความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดด้วยว่า ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ร้องในการร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีให้นับแต่วันที่ มีการวางเงิน อาจเป็นปัญหาในการตีความเพราะมีความไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนว่าเมื่อใดรู้หรือควรจะรู้ถึง การเริ่มนับเวลานั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไขให้มีความชัดเจนเอื้อประโยชน์ต่อการบังคับใช้ กฎหมายขึ้นแล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ โดยบัญญัติให้ผู้มีสิทธิไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ มิฉะนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดิน กล่าวคือการนับเวลาสิบปีให้นับแต่วันที่หนังสือแจ้ง หรือวันที่ปิดประกาศ เป็นการเริ่มนับเวลา ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๓๔ เฉพาะการเริ่มนับระยะเวลานับแต่วันที่ มีการวางเงินโดยไม่คำนึงว่าผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะรู้หรือควรจะรู้ถึงการวางเงินนั้นหรือไม่ มีผลเป็นการเพิ่มภาระของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกินสมควรแก่เหตุและเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกินความจำเป็น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะบทบัญญัติการเริ่มนับระยะเวลาขอรับเงินค่าทดแทน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับปณิญาสากล

ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น และให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ จึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการรักษาสมดุลโดยกำหนดให้รัฐชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ การกำหนดค่าทดแทน การจ่ายและวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล ในส่วนของการจ่ายค่าทดแทนกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรณีที่รัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ ให้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ หากเป็นกรณีการเวนคืนมีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ตามมาตรา ๑๓ กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายได้เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ และกรณีผู้รับจ้างนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนยังมีปัญหาโต้แย้งกันตามมาตรา ๒๙ โดยมาตรา ๓๑ กำหนดให้การวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางไว้ต่อศาล สำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และมาตรา ๓๔

กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ภายในสิบปี นับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ประเด็นตามคำร้องจึงมีว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนและการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจ่ายเงินค่าทดแทน เพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนถึงมือผู้มีสิทธิที่แท้จริงได้โดยถูกต้อง โดยมีเจตนารมณ์ว่าหากปล่อยให้การใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนดำเนินไปโดยไม่มีกรอบระยะเวลาอาจเกิดปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในเงินค่าทดแทน และส่งผลให้บุคคลผู้มีสิทธิที่แท้จริงไม่สามารถรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ได้ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการและระยะเวลาเร่งรัดในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนไว้เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับสิทธิของตนเอง ทั้งนี้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สิบปีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนร้องขอรับเงินค่าทดแทน ถือเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควรแก่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา ๔๘ ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” เป็นกรณีที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดระยะเวลาสิบปีดังกล่าว เพราะตระหนักถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยกำหนดให้รัฐจะต้องชดเชยให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการเวนคืน และยังเป็นหลักประกันอีกว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน อันเป็นการกำหนดวันเริ่มนับการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงินค่าทดแทน แม้เป็นหลักประกันการจ่ายค่าทดแทนก็ตาม แต่เป็นการกำหนดวันเริ่มนับให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องไปใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยที่มีการดำเนินการไปก่อนหน้าแล้ว ซึ่งผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจจะยังไม่รู้หรือไม่ได้รับแจ้งถึงการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าว หรืออาจมีข้อขัดข้องในการแสดงสิทธิของตน

ที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนตามกำหนดระยะเวลาได้ การกำหนดให้การใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน เท่ากับเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซ้ำลงไปอีก ทั้งที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บุคคลผู้นั้นได้ถูกลิดรอนสิทธิจนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไป อันเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว รวมทั้งการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินย่อมมีผลให้บุคคลผู้นั้นไม่ได้รับเงินค่าทดแทน จึงเป็นการทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมไปโดยปริยาย หลักการนี้ระยะเวลาเช่นนี้จึงเป็นการยึดถือเพียงเพื่อความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงเป็นมาตรการที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความจำเป็น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายณทล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายจิระศักดิ์ ชัยสันติกุลวัฒน์ กับพวกรวม ๓ คน) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๘/๒๕๖๐ ซึ่งโต้แย้งว่า มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังคงเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก้คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ก็ยังมีบทบัญญัติที่คงหลักการเดิมของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงสมควรรับเรื่องนี้ไว้วินิจฉัย เว้นแต่ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นการกล่าวถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มีข้อความใดกำหนดให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่รับวินิจฉัยข้อโต้แย้งในประเด็นนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๘ วรรคสอง ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม้อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานทรัพย์สินฯ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๒ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโดยให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๔ การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓๑ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๔๕ ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยแจ้งให้เจ้าของนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน

การจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนให้กระทำแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นใช้บังคับ

มาตรา ๔๖ ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย เว้นแต่การวางเงินตามมาตรา ๔๑ วรรคห้า หรือมาตรา ๔๓ จะนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินมิได้

เมื่อเจ้าหน้าที่วางเงินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วางเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๘ เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๖๒ เมื่อกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๕๙ วรรคสอง แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือแจ้งการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขหลักฐานทางทะเบียนหรือดำเนินการโอนหรือออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รังวัดตามมาตรา ๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา ๓๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้ ดังนั้น เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องนำเอาทรัพย์สินเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ จึงได้วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับการเวนคืนนั้น หลักการสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ จึงประกอบด้วย ๓ ประการ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน (๒) การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (๓) การกำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ การกำหนดค่าทดแทน การจ่ายและวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งตามมาตรา ๓๑ กำหนดให้การวางเงินค่าทดแทนไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางไว้ต่อศาล สำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และมาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันหลักการสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่ารัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น เป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน และหากไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินค่าทดแทนการเวนคืนนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ย่อมมีผลให้กลายเป็นว่ารัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนหรือสามารถพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไปได้โดยไม่ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือได้ว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักการสำคัญของสิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการทำลายสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่กำหนดว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญ คือ หลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยให้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาแล้วว่าจะมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น กรณีของมาตรการในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่มีการวางเงินค่าทดแทน และหากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วก็จะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นั้น จะเห็นได้ว่ามิได้เป็นมาตรการที่สำคัญหรือจำเป็นเพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการเวนคืนแต่อย่างใด เพราะกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จากที่เป็นของเอกชนมาเป็นของรัฐได้อยู่แล้วภายใต้เงื่อนไขสำคัญที่ว่ารัฐต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการโดยให้เจ้าหน้าที่ฝากเงินไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยให้แยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะรายและให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการวางเงินค่าทดแทนนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน กรณีจึงถือว่าเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปวางไว้ที่ธนาคารออมสินนั้นสมควรจะต้องตกเป็นของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายนั้นแล้ว ด้วยเหตุผลที่ว่าทันทีที่รัฐจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้วกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของรัฐทันทีโดยรัฐมีอำนาจเข้าครอบครองใช้สอยและแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทะเบียนได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน รัฐจึงไม่อาจอ้างได้ว่าเงินค่าทดแทนนั้นเป็นเพียงหนี้ทางแพ่ง ซึ่งหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วไม่ใช้สิทธิเรียกร้องเสียภายในสิบปีตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐสามารถกำหนดให้เงินค่าทดแทนนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้อีก อีกทั้งในความเป็นจริงบางครั้งฝ่ายเอกชนอาจมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หรือกรณีผู้รับจ้างเอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ยังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันที่จะต้องไปวาทกล่าวกันในทางแพ่งและอาจต้องใช้เวลาโต้แย้งกันในศาลกว่าสิบปีก็เป็นได้ รัฐจึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดที่จะตราบทกฎหมายให้นำเอาเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้ในธนาคารซึ่งชอบที่จะต้องตกเป็นของเอกชนไปแล้วนั้นกลับมาเป็นของแผ่นดินได้อีก เพราะรัฐได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยครบถ้วนสมบูรณ์วัตถุประสงค์แล้ว แม้จะอ้างว่าการบัญญัติให้สิทธิในเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่ดำเนินการขอรับภายในกำหนดเวลาเป็นอันระงับสิ้นไปและตกเป็นของแผ่นดิน รวมถึงการบัญญัติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีอื่น ๆ จะมีอยู่ในระบบกฎหมายของไทย แต่เงินหรือทรัพย์สินในกรณีเหล่านั้นมีบริบทที่แตกต่างไปจากเงินค่าทดแทนค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๔ นี้ เพราะเงินค่าทดแทนเป็นสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐธรรมนุญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้โดยรัฐต้องชดเชยให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์

สาธารณะ ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากข้อพิพาทกันในทางแพ่ง หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด หรือทรัพย์สินที่เจ้าของแสดงเจตนาสละสิทธิ์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่มีการวางเงินค่าทดแทน และหากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเช่นนี้ จึงเป็นมาตรการที่ล่วงล้ำเข้าไปทำลายสาระสำคัญของสิทธิของเจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ถึงขนาดที่เป็นการยกเว้นไม่ให้มีการชดเชยเงินทดแทนค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว อันเป็นการทำลายหลักการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม จึงเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความจำเป็น ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมีผลให้เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก

ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสาวน้ำฝน เกตุตรา) ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๓๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางสาวน้ำฝน เกตุตรา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เทศบาลตำบลปลักแรด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรด อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศจังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่

๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้จำคุกผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๒๔ เดือน และมีหมายจำคุกให้คุมขังนับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีถูกคุมขังอยู่เป็นเวลา ๔ วัน คือวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ศาลแขวงพิษณุโลกมีหมายปล่อย ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล คือวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าตอบแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสี่ และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกจำคุกตามคำพิพากษาเพียงช่วงเวลาในระหว่างการประชุมกันตัวเท่านั้น ประกอบกับคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด และศาลฎีกามีคำสั่งคำร้องที่ ท. ๔๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ เนื่องจากคดีในความผิดต่อส่วนตัวเมื่อโจทก์ถอนฟ้องก่อนคดีถึงที่สุดและศาลอนุญาตให้โจทก์ถอนฟ้อง สิทธินาคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๒) เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด จึงยังคงมีคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสี่ และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่เหมือนกัน ในกฎหมายทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสี่ และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) ซึ่งศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ที่ถูกลบ) มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผล ประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับมาตรา ๑๐๑ (๑๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” และมาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...”

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา และมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติและพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ และข้อบัญญัติต่าง ๆ ของเทศบาล นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเองเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกผู้ที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่กระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และรายงานผลให้สภาเทศบาลทราบ จึงต้องมีการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและกำหนดลักษณะต้องห้ามตั้งแต่รับสมัครเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของกฎหมายโดยเคร่งครัด ปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประกอบกันแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล โดยนำการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หากบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล

มาเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงได้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากเหตุหมิ่นหมอง เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลถือเป็นต้นแบบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หากมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมอาจคาดหมายได้ว่าบุคคลนั้นจะปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อท้องถิ่นได้ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าว ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ กำหนดเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงไว้หลายประการตามบริบทข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน โดยกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตั้งแต่ (๑) ถึง (๑๓) ซึ่งกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ส่วนมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) การที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า

บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) เป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน
คนละเหตุคนละกรณีกัน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)
แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก
สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ศาลปกครองพิษณุโลก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งหากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วรรคสาม บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และวรรคสี่ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย วรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็นอันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นตลอดจนเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ประการหนึ่งว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เนื่องจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมีความสำคัญทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การออกกฎหมาย และเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ และเพื่อให้ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและความสุจริตตามมาตรฐานที่กฎหมายได้วางไว้ ป้องกันมิให้บุคคลที่กระทำผิดตามที่กฎหมายระบุไว้เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนและอาจใช้อำนาจในทางมิชอบส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นถ้าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดดำรงตำแหน่งครบวาระ ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายและมีความประพฤติที่เสื่อมเสียที่จะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไปตามที่กฎหมายกำหนด การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) กำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจะหยุดชะงักไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่เสมอกันในทางกฎหมาย ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกัน นั้น เห็นว่า การกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย และสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถทำงานในหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักอันเนื่องมาจากเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตลอดจนเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไปเพื่อป้องกันหรือป้องปรามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลกระทำความผิดในระหว่างการดำรงตำแหน่ง และถือเป็นแบบอย่างให้กับคนในชุมชนในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุหลายประการตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน โดยกำหนดเหตุไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) ในส่วนของมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ซึ่งสอดคล้องกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

เมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันคนละเหตุคนละกรณีกัน ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ศาลปกครองพิษณุโลก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง มาตรานี้ประกอบด้วยสองส่วนหลักที่สำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพ برابرเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สอง กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ และส่วนที่สองคือส่วนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้ห้ามไว้ ปวงชนชาวไทยย่อมมีสิทธิและเสรีภาพนั้น และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย

มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของบุคคลภายในรัฐว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของรัฐสภาอันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ หน้าที่และอำนาจของประธานและรองประธานฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ ยกเว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งการเพิ่มความผิดฐานหมิ่นประมาทก็เพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งทางการเมืองกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงความเห็นในสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงความเห็นหรือให้ข้อมูลข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ

ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...”

ด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล แต่ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งเป็นกรณีที่ถูกคุมขังตามคำพิพากษาเพียงช่วงระหว่างการประกันตัวเท่านั้น โดยคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งคำร้องที่ ท. ๔๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ ทำให้ผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล และกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสอง แต่การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราชนั้นเป็นการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่น ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดต่อหลักความสมเหตุสมผลของกฎหมายและหลักนิติธรรมในการให้ความเป็นธรรมโดยทั่วไป กล่าวคือ

๑. ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในกรณีของ “การต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก” โดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกันเป็นหลายลักษณะ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๙) ใช้คำว่า “... เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” หรือมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” หรือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๑) ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งต้องสิ้นสุดเมื่อ “คดีถึงที่สุดก่อน” เท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจอรัฐ จึงต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น

และลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยึดถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตปราศจากเหตุฉ้อโกงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรี

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” นั้น ทำให้กระทบกับหลักเหตุผลในการให้ความเป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดจะถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องแล้วได้อย่างไรเพราะผู้นั้นยังมิได้รับการพิสูจน์จนถึงที่สุดว่ากระทำความผิดจริง หรือเป็นบุคคลที่มีความประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีจริงตามเจตนารมณ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และยังขัดกับหลักพื้นฐานที่ว่า “... ก่อนมีคำพิพากษานี้จนถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง คือจะไปตัดสินสิทธิบุคคลนั้น (ให้พ้นจากตำแหน่ง) เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้นั่นเอง

๒. ตามหลักกฎหมายอาญา คำพิพากษาคดีอาญาจะมีผลบังคับเมื่อคำพิพากษานั้นได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่แน่นอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงแล้วคือถึงที่สุด หรือไม่อาจอุทธรณ์ หรือฎีกาได้แล้ว เพราะถ้าคดียังไม่ถึงที่สุดย่อมจะบังคับโทษยังไม่ได้

การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงของศาลในคดีอาญามีหลักการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสองว่า “... ก่อนมีคำพิพากษาจนถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งนำมาปรับใช้กับกรณีตามประเด็นที่พิจารณาได้ว่าในคดีอาญาแม้ศาลชั้นต้นจะพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่เมื่อคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด ก็จะต้องนำตัวผู้ต้องคำพิพากษาไปจำคุกเพราะความผิดที่เขาได้กระทำความผิดยังไม่ได้ เพียงแต่อาจควบคุมตัวไว้ระหว่างพิจารณาได้ แต่ไม่ใช่การลงโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นดังกล่าว

๓. หากเป็นกรณี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” แต่ศาลให้รอโทษจำคุกไว้ และถึงแม้ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการรอการลงโทษแล้ว กฎหมายให้ถือว่าไม่เคยต้องโทษจำคุกก็ตามจะมีผลอย่างไรนั้น เห็นว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกผู้ใด แสดงว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งได้มีการพิสูจน์แล้วและมีการกำหนดโทษไว้แล้ว เป็นโทษจำคุกที่มีกำหนดเวลาแน่นอน เมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดถ้าไม่มีการรอการลงโทษ ก็ต้องถูกจำคุกทันที ถ้ามีการรอการลงโทษจำคุก โทษจำคุกนั้นก็ยังไม่บังคับ

ดังนั้น คำพิพากษาที่ให้รอการลงโทษจำคุกนั้นก็คงรอได้แต่เพียงโทษจำคุกเท่านั้น ไม่มีผลให้โทษอื่นหรือการตัดสิทธิอย่างอื่นต้องรอไปด้วย กล่าวคือ ถ้าคำพิพากษาลงโทษทั้งจำคุก (ซึ่งเป็นโทษหลักหรือโทษประธาน) และริบทรัพย์สิน (อันเป็นโทษเสริมหรือโทษอุปกรณ์) โทษจำคุกก็รอไว้ ส่วนโทษริบทรัพย์สินหรือโทษอย่างอื่นที่เป็นอุปกรณ์ของโทษจำคุกนั้น ไม่มีกฎหมายให้ศาลสั่งรอได้ จึงต้องบังคับริบทรัพย์สินทันที ดังนั้น หากคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกมีผลให้ผู้ต้องคำพิพากษาถูกตัดสิทธิบางประการหรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในทางแพ่งหรือถูกตัดสิทธิทางการเมืองอันเป็นโทษอุปกรณ์อันเนื่องจากการถูกลงโทษจำคุก โทษอุปกรณ์ดังกล่าวจึงมีผลบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องถูกจำคุกจริง (ดูคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ ของศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ หน้า ๑๘)

๔. เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดคำพิพากษานั้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งผลสุดท้ายจำเลยอาจต้องรับโทษหรือไม่ต้องรับโทษก็ได้ ทำให้เกิดความไม่แน่นอน จึงอาจเกิดการ “เลือกปฏิบัติได้” คือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจเลือกวินิจฉัยคดีก่อนหรือจะรอให้คดีดังกล่าวถึงที่สุดก่อนก็ได้ แต่ถ้าใช้หลักถือเอาคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วจะไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเลย

๕. ตามคำร้องนี้ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๙๑ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๓๔๑ และได้ถูกคุมขังตามคำพิพากษาเพียงช่วงระหว่างการประกันตัวเท่านั้น โดยคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้มีคำสั่งคำร้องที่ พ. ๔๑๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ มีผลทำให้คำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ภาค ๖ สิ้นผลบังคับ ดังนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดโดยที่ผู้ร้องมิได้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป อีกทั้ง เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่กำหนดว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกัน จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคสี่ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติที่ไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในกรณีใกล้เคียงกันไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อความสมเหตุสมผล ดังเช่นที่ได้แสดงไว้ในความเห็นส่วนตน กรณีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๔ (กรณีนายเทพไท เสนพงศ์) ศาลก็จำต้องวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าวเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติไว้ชัดเจนไม่มีทางให้ศาลตีความเป็นอย่างอื่นได้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจะสิ้นสุดลงทันทีที่ถูกจำคุกหรือถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อนนั้น ขัดกับหลักการพื้นฐานที่ว่า “... ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง คือจะไปตัดสิทธิบุคคลนั้น (ให้พ้นจากตำแหน่ง) เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้นั้นเอง และไม่เป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผลของกฎหมายในการให้ความเป็นธรรมโดยทั่วไป ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๑๓) และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและเป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งแม้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่ไม่เหมือนกันในกฎหมาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้น

เป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” รวมทั้งมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล”

พิจารณาจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองพิชญ์โลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี นางสาวน้ำฝน เกตุตรา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรด (คดีหมายเลขดำที่ ๓๕/๒๕๖๓) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลปลักแรด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองพิชญ์โลกว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีประกาศจังหวัดพิชญ์โลก ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

ปลั๊กแรด เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาจำคุกผู้ฟ้องคดี เป็นเวลา ๒๔ เดือน และมีการจำคุกโดยหมายของศาลเป็นเวลา ๔ วัน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลั๊กแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) เป็นการออกประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาล เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา และมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ และพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น และข้อบัญญัติต่าง ๆ ของเทศบาล นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเองเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกผู้ที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่กระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและรายงานผลให้สภาเทศบาลทราบ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีการปรับปรุงกฎหมายหลายครั้ง โดยเฉพาะในปี ๒๕๔๓ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาลให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นโดยตรง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีหลักการและแนวคิดในการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลให้สอดคล้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เป็นบุคคลที่มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่

ไม่สร้างความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีให้กับเทศบาลกับทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การออกเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่บุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ การเป็นผู้แทนปวงชนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพไว้ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเข้ามาแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ว่าการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลให้นำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลมาเป็นเหตุในการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล กรณีที่บุคคลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล โดยไม่ต้องรอให้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดก่อน เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จะต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายในระหว่างดำรงตำแหน่ง การที่สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดถูกศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล บุคคลนั้นย่อมเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นย่อมไม่อาจได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ให้ทำหน้าที่และไม่อาจให้ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเป็นการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมิใช่กฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และแม้เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บางประการก็ตาม แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่เกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้

หลายกรณีตาม (๑) - (๑๓) ซึ่งหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ จะเห็นได้ว่าการกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้หลายกรณีเช่นเดียวกัน แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) มีความสอดคล้องกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย ของศาล ซึ่งเป็นคนละเหตุกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) เมื่อกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ ในแต่ละเหตุไว้แตกต่างกัน จึงไม่อาจถือว่าเหตุที่แตกต่างกันจะขัดหรือแย้งกันได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีจุดเริ่มต้นมาจากพระราชประสงค์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้เป็นเวทีสำหรับประชาชนได้ฝึกฝน เรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังที่พระองค์ได้ทรง พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ซึ่งตีพิมพ์เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ มีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่” เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชน ควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่า

การผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการของเทศบาลได้ประสบปัญหาอุปสรรคสำคัญ เช่น ฐานะทางการเงินและความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น รัฐบาลจึงได้ประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับต่าง ๆ ตามลำดับ จนถึงปัจจุบัน ดังนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

ตามประเด็นวินิจฉัย กรณีผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบได้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิสมัครก่อนเป็นสมาชิก ฯ		สมาชิกภาพสิ้นสุดลงหลังเป็นสมาชิก ฯ	
สภาเทศบาล	สภาผู้แทนราษฎร	สภาเทศบาล	สภาผู้แทนราษฎร
- พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง	- รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๖) และ (๑๓)	- พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔)	- รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ (๖) และมาตรา ๙๘
- พ.ร.บ. เลือกตั้งท้องถิ่น ฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) (๕) และ (๖)			

ดังนั้น ข้อโต้แย้งตามคำร้องที่เปรียบเทียบระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเปรียบเทียบบนพื้นฐานของความยุติธรรมที่เป็นสาระสำคัญ คือ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน ตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ เช่น พ.ร.บ. เลือกตั้งท้องถิ่น ฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) และ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๖) มีถ้อยคำที่ตรงกัน คือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและมีการบริหารเมืองโดยการจัดตั้ง มีหลักเกณฑ์พิจารณาจากจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญและรายได้และความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เทศบาลประกอบด้วยทั้งสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิสมัครต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง จึงมีความจำเป็นและสำคัญ เพื่อถ่วงดุลคุณสมบัติก่อนดำรงตำแหน่งเป็นตัวแทนของประชาชนและขณะเดียวกันเมื่อดำรงตำแหน่งแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจอรรถที่ต้องมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้ว จึงไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เป็นคนละกรณีกันตามที่ได้เปรียบเทียบดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ศาลปกครองพิษณุโลก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๓๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้มีประกาศจังหวัดพิษณุโลก ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรด เนื่องจากศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาจำคุกผู้ฟ้องคดี เป็น เวลา ๒๔ เดือน และมีหมายจำคุกให้คุมขังผู้ฟ้องคดีไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงมีหมายปล่อยลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีชั่วคราว ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ พิพากษาแก้ แต่ยังคงลงโทษจำคุก ๒๔ เดือน และศาลฎีกามีคำสั่งคำร้องที่ ท. ๔๑๓

พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อโจทก์ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนคดีถึงที่สุด สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๒) ให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ มีผลให้คำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ระงับไป เมื่อปรากฏว่าคดีถึงที่สุด ผู้ร้องไม่ได้ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด ย่อมมีคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไปมิใช่อาศัยเหตุจากการถูกจำคุกเพียงระยะเวลาไม่กี่วันที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยมาเป็นเหตุว่าผู้ร้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษเว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคสี่ (ที่ถูกคือ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔)) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งต้องแสดงเหตุผล จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” นั้น ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด ที่บัญญัติให้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ยังคงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไว้ในทำนองเดียวกันตามมาตรา ๕๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ...” ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” โดยมาตรา ๙๘ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ...” จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ประสงค์จะนำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเหตุตามบริบทของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับบุคคลโดยเสมอภาคมิได้เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

เมื่อต้องคำพิพากษาให้ถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท นั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบัญญัติแยกไว้เป็นคนละส่วนกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) อันเป็นบทบัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ได้

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) จึงไม่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับมาตรา ๑๐๑ (๑๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” และมาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกอบด้วยคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ โดยเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี อนุมัติงบประมาณ และทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในระดับท้องถิ่น จึงต้องมีการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและกำหนดลักษณะต้องห้ามตั้งแต่รับสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากเหตุหมิ่นมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาเทศบาล เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ประกอบกันแล้วเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล โดยนำการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลมาเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงได้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น

มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากเหตุมัวหมอง ถือเป็นต้นแบบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หากมีเหตุเกิดขึ้นย่อมอาจคาดหมายได้ว่า บุคคลนั้นจะปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อท้องถิ่นได้ แม้ต่อมาภายหลัง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จะถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ แต่มาตรา ๕๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ยังคงใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) กล่าวคือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล อันแสดงให้เห็น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ไว้เช่นเดิม ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะถูกคุมขังตามคำพิพากษาเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด แต่ก็มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงทันทีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่มุ่งหมาย ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้อง คำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน โดยกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตั้งแต่ (๑) ถึง (๑๓) ซึ่งกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) บัญญัติให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการร่อ การลงโทษ เว้นแต่เป็นการร่อการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ส่วนมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพ

สิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในคดีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) จึงเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองพิษณุโลก ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรด จังหวัดพิษณุโลก ตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศจังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุด เพราะผู้ฟ้องคดีถูกคุมขังตามหมายจำคุกของศาลแขวงพิษณุโลก เป็นเวลา ๔ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๕ (๔) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการถูกคุมขังดังกล่าว เป็นการคุมขังระหว่างการขอประกันตัวจึงไม่ต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับคดียังไม่ถึงที่สุด ต่อมาโจทก์ถอนฟ้องคดีในชั้นฎีกาโดยศาลฎีกาอนุญาตให้ถอนฟ้องได้ตามคำสั่งคำร้องลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เนื่องจากเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว คำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เป็นอันระงับไป

เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารราชการไม่ว่าในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ เป็นการคัดกรองเพื่อให้ได้บุคคลที่ไม่มีประวัติต่างพร้อยเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนประชาชนในการบริหารราชการ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ว่า เมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง โดยมาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายศาล ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๖) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลที่จะใช้สิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกัน ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นไปเพื่อคัดเลือบุคคลที่จะเป็นผู้แทนประชาชนในการบริหารราชการอย่างเหมาะสมแล้ว ไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควร

ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด แม้จะมีการรอลงอาญา นั้น เป็นเหตุคนละกรณีกัน อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๑ มีหลายกรณี อนุมาตรา (๑๓) เป็นเพียงกรณีหนึ่งเท่านั้น มาตรา ๑๐๑ ยังกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย คืออนุมาตรา (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๖)

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าเป็นการคุมขังระหว่างการขอประกันตัวเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ มิใช่เป็นการถูกคุมขังในคดีที่ถึงที่สุดแล้ว และต่อมามีการถอนฟ้องคดีในชั้นฎีกา คดีจึงเป็นอันระงับไปแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ นั้น เป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกมล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ศาลปกครองพิษณุโลก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกข้อต่อสู้คดีในทางศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาค ของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ

หรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย (๑๓) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีการขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง ...” มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ...” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ...” ซึ่งเป็นการคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามโดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” จึงต้องหมายความว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเมื่อต้อง

คำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลเท่านั้น โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาเทศบาลมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีความสำคัญทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร การออกเทศบัญญัติ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ให้เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจ และต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติ เบื้องต้นก่อนสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียเข้ามาเป็นผู้แทนของ ประชาชนในท้องถิ่น พร้อมกับกำหนดลักษณะต้องห้ามเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือ ของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปราศจากเหตุฉ้อโกง อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมจะต้องมีความต่อเนื่อง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพอย่างสมเหตุสมผลตามความจำเป็น และมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ที่ถูกจำกัด ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นไปตามหลักความเท่าเทียมกันของบุคคลโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำ โดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้บังคับใช้กับสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายศาล ก็บังคับใช้กับสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งอยู่คนละส่วน แยกจากกันจึงไม่มีกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕
วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสาวน้ำฝน เกตุตรา) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๕/๒๕๖๓ ซึ่งฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกประกาศจังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปรางค์กู่ของผู้ฟ้องคดี สิ้นสุดลง เนื่องจากถูกศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา ๒๔ เดือน และมีหมายจำคุก ให้คุมขังและถูกคุมขังอยู่เป็นเวลา ๔ วัน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปรางค์กู่ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้ จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก และเทศบาลตำบลปรางค์กู่) ร่วมกัน หรือแทนกันชดใช้ค่าตอบแทนรายเดือนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙

และมาตรา ๑๐๓ (๓) ศาลปกครองพิษณุโลกจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ ดังกล่าวมาก่อน จึงรับไว้พิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ประเด็นบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นการวางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้มีข้อความใดกำหนดให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนข้ออ้างที่ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อย่างไร ศาลจึงไม่วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวให้

คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ มิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและ

เสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๕ วรรคสอง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง

ฯลฯ ฯลฯ

๔. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล

ฯลฯ ฯลฯ

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ได้รับเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล จึงเป็นตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนให้ความไว้วางใจว่าจะเป็นบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญคือการเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปตรวจสอบการบริหารงานของคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล อนุมัติงบประมาณและติดตามดูแล

การใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเทศบาลอย่างทั่วถึงและสมประโยชน์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ โดยให้นำเรื่องกรณีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้ด้วย โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกสภาเทศบาลคนใดต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ย่อมเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลคนนั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของกฎหมายโดยเคร่งครัด กรณีจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองไว้แต่อย่างใด และมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และบทกฎหมายดังกล่าวก็เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด บทบัญญัตินี้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ส่วนประเด็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี โดยได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) จะบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ก็มีการได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

อีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล อันเป็นลักษณะเดียวกันกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่พยายามจะอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นคนละเรื่อง คนละกรณีกัน จึงไม่อาจรับฟังได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐
วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ
แก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอ
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ข้อเท็จจริง
ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่
๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุม
รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ
หน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายไพบูลย์ นิติตะวัน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้เสนอญัตติ โดยกล่าวอ้างว่าการที่มีสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ เป็นผู้เสนอ และการที่มีประชาชนเข้าชื่อยื่นญัตติ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน ๑ ฉบับ ปรากฏว่าญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีเนื้อหาสาระ ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และ มาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใด ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” หมายความว่าหากไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ จะกระทำมิได้ รัฐสภา จึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงมีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ โดยผู้เสนอญัตติให้เหตุผลประกอบไว้ดังนี้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ชัดเจน ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ...” และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็น เป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบ” ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐสภาจะนำบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับมิได้ แต่รัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้” ทั้งนี้ ญัตติทั้ง ๓ ฉบับในส่วนที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ปรากฏการระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิก และไม่ได้บัญญัติให้ใช้ข้อความใดแทน จึงมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เป็นรายมาตราเท่านั้น โดยต้องระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิกและให้ใช้ข้อความใดแทน หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับได้ จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีข้อความจำกัดเพียงให้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังเช่นที่บัญญัติให้จัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓ เป็นต้น ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ที่บัญญัติแต่เพียงให้อำนาจรัฐสภาเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะได้เท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อีกทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้ การพิจารณาและวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) มาตรา ๔๑ (๔) และมาตรา ๔๔ การขอให้รัฐสภามีมติส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ จึงสมควรให้รัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ควบคู่กับการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ก็ดำเนินการลงมติในวาระที่ ๓ ต่อไป แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ก็สามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ โดยให้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาเพื่อดำเนินการจัดทำญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เมื่อมีการอภิปรายญัตติดังกล่าวนี้ครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วและในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้พยานผู้เชี่ยวชาญคือ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์

และนายอุดม รัฐอมฤต ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสอง
ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

นายประเสริฐ จันทรรวงทอง และคณะ ยื่นคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง
หรือความเห็น ศาลรัฐธรรมนูญส่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นเป็นหนังสือของพยานผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง
ทุกฝ่าย และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอ
ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจ
จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบของประเทศ องค์ภาพพ
ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และความสัมพันธ์ขององค์ภาพพดังกล่าว ที่สำคัญเป็นเสมือน
สัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด
ภายใต้เงื่อนไขอย่างใด แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมือง
อันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็น
กฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือ
ความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจ
สถาปนารัฐธรรมนูญย่อมเล็งเห็นถึงความเป็นพลวัตของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้มีบทบัญญัติ
ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยการกำหนดให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจ
แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่มี
ลักษณะอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หรือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญ
กำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีหลักการสำคัญ กระบวนการจัดทำ
และการประกาศใช้บังคับ ปรากฏในคำปรารภดังนี้ “.. การปกครองของประเทศไทยได้ดำรง
เจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด
แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสม

หลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ... เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัยให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล ... โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสมการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ... คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ... และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ... เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จก็เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ... และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่ง ... การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงมติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ... และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมา ... นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็น ... เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชนุมัติ จึงมีพระราชโองการ ... ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ขอปวงชนชาวไทย

จึงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ...”

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ ดังนี้ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประमाण แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว

ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้” และรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรผู้พิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ...” เห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นเป็นการกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม

ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ดังนั้น หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเคร่งครัดว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ หรือกรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘)

การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำ โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภา

โดยเฉพาะ อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา
ในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป
โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่อง
ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่าแม้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจ
ที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบ
อย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยง
กับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น
ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑
ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไข
หลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภา
ต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียง
ประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย
จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ
ว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหา
ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง
พระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชน
ประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว
ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดรูปแบบของประเทศ
โครงสร้างในการบริหารประเทศ ความสัมพันธ์ของโครงสร้างดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในคำปรารภวรรคสามซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “... วางกลไก
ป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหาร
ที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจ
ตามอำเภอใจ ...” โดยรัฐธรรมนูญได้วางกลไกบัญญัติป้องกัน ขจัดผู้ทุจริตและใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ
ไว้หลายมาตรา เช่น ตามมาตรา ๑๔๔ การป้องกันมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติร่วมมือกับฝ่ายบริหาร
ในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ อันเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่
อันเป็นเหตุทำให้เกิดการทุจริตอย่างร้ายแรง มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐาน
ทางจริยธรรมขึ้น เพื่อรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ให้ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย
และมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และ
เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาวินิจฉัยว่ามีความผิดก็จะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป รวมทั้งไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อันเป็นการขัดผู้มีอำนาจปกครองที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม มีอำนาจในการปกครอง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการถาวร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบในการจัดทำอย่างละเอียด โดยกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรสำคัญของรัฐอย่างรอบด้าน มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ วรรคสี่ ที่ว่า “ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของ บทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทาง สื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการ เสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ...” โดยเหตุที่สถานการณ์บ้านเมือง ความเป็นอยู่ ความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราที่เหมาะสมในสภาวะหนึ่ง อาจไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมบ้านเมืองมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจะบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการแก้ไขกฎหมายปกติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีเงื่อนไข กฎเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ทำได้ยาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องรัฐธรรมนูญโดยให้คำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งให้คำนึงถึงเสียงข้างน้อยด้วย ปรากฏตามมาตรา ๒๕๕ ที่บัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องทำเป็นรายมาตรา และบางกรณีจะต้องนำไปให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องที่แก้ไขด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งผ่านการลงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์และประชาชนชาวไทย จึงเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ย่อมหมายความว่า ผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มีความเห็นชอบกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

มีข้อพิจารณาว่า ญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ เป็นผู้เสนอ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในกรณีที่สถานการณ์บางเมืองเปลี่ยนแปลงหรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปและมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สามารถกระทำได้ โดยรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ การแก้ไขเพิ่มเติมย่อมหมายถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกบางมาตราของรัฐธรรมนูญ หรือการเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอาจจะมีได้ตั้งแต่การแก้ไขเพียงเล็กน้อยไปจนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมบางหมวดของรัฐธรรมนูญก็สามารถกระทำได้ เมื่อพิจารณาถึงญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับ ในเบื้องต้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ ให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากที่มาตรา ๒๕๖ เดิมกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้แก้ไขได้ยากกว่าปกติ โดยแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การแก้ไขให้ง่ายกว่าบทบัญญัติเดิม นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ แล้ว ผู้ยื่นญัตติทั้งสองดังกล่าวยังสอดแทรกแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๔ โดยกำหนดให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๑๕/๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ญัตติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและจุดมุ่งหมายในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราแต่เพียงอย่างเดียว

มีข้อพิจารณาว่า รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ เห็นว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่มีข้อจำกัดจึงต้องกระทำตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๑๕๖ (๑๕) กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ เท่านั้น กล่าวคือ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้กระทำดังเช่น การตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา มีรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในมาตรา ๓๒ ถึงมาตรา ๓๙ แยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่ฉบับชั่วคราวแต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จัดโครงสร้างการเมืองการปกครอง เป็นผู้ก่อกำเนิดรัฐสภา และบัญญัติมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้เพียงแต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ จึงไม่อาจกระทำการนอกเหนือหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่ผู้ตราแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ในมาตรา ๔ กำหนดให้เพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรณีนี้จึงเป็นการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ปรากฏเนื้อหาในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่จะส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๕๖ (๙) จึงเป็นคนละกรณีกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ให้เหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งใจความโดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำอย่างแท้จริง มีบทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหลายภาคส่วนที่ต้องการได้รัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำจนถึงการให้ความเห็นชอบ และจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ของนายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ ผู้เสนอ ให้เหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ความโดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสภาพปัญหาหลายประการอาจนำมาซึ่งความเข้าใจหรือความคิดเห็นไม่ตรงกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคม อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและร่างรัฐธรรมนูญโดยการรับฟังความคิดเห็นและการออกเสียงประชามติ ยุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้เหตุผลในทำนองเดียวกันว่า ประชาชนทุกภาคส่วนประสงค์ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากรัฐสภามีความประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้มีการออกเสียงประชามติสอบถามประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญเสียก่อนว่าต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งเมื่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๕๖ ในกรณีที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น สามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อนและหลังจากจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง
ประชามติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่ง
มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๖ หมวด และมีจำนวน
๒๗๙ มาตรา โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ
เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของประเทศและความสัมพันธ์ของกลไก
น้อยใหญ่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และที่สำคัญเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาท
ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดภายใต้เงื่อนไขใดๆ แต่กระนั้นในยามที่
สถานการณ์บ้านเมือง หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการ
แก้ไขเพิ่มเติม ในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมาก
จะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากมาก และในส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือ
โครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายทั่วไป

โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ เหตุที่แยกเป็น ๒ ระดับเช่นนี้ ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนาปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริต ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้ ลดน้อยหรือหมดไป จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้มีการดำเนินการไปสู่ ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญจึงกำหนดให้ต้องผ่านการทำ ประชามติจากประชาชนก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะเกิดผล และให้มีการคำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการป้องกันมิให้ใช้เสียงข้างมาก โดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยอย่างที่เคยปรากฏในอดีต

โดยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มีความมุ่งหมายกำหนดข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตลอดจนในบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ยังเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ได้กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยก มิได้ และมาตรา ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดรูปแบบการ ปกครองของประเทศว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีความมุ่งหมายกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และเงื่อนไข ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมอาจมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยบทบัญญัติในลักษณะนี้ ได้บัญญัติเป็น ครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๓ และบัญญัติทำนอง เดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ปรับปรุง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประการ เพื่อป้องกันการใช้เสียงข้างมากแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย และให้ความสำคัญกับวุฒิสภาเพื่อให้ได้ความเห็นชอบ จากทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญย่อมสามารถจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น

ในประวัติศาสตร์การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๔ เพื่อเพิ่มหมวด ๑๒ ว่าด้วย การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตั้งแต่มาตรา ๒๑๑ ทวิ ไปจนถึงมาตรา ๒๑๑ เอกราช โดยการจัดตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ขึ้นและนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอำนาจของรัฐบาล โดยไม่มีการลงประชามติ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

แม้ไม่มีบทบัญญัติให้ต้องลงประชามติแต่ก็เป็นครั้งแรกที่มีกระบวนการที่ให้รัฐธรรมนูญลงประชามติโดยตรงจากประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ผ่านการลงประชามติของประชาชนเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์การทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ฯลฯ ล้วนเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น องค์การเหล่านี้จึงมีอำนาจเท่าที่ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญกำหนดให้มี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองไว้อย่อมต้องสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีองค์กรผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะให้มีการลงประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่มีการกำหนดให้มีการจัดทำประชามติในประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (ประชามติ) เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางประเด็นมีความสำคัญหรือเปลี่ยนแปลงหลักการที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเคยกำหนดไว้ ยิ่งในกรณีที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นว่าหลักการบางหลักการเป็นหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เช่น รูปของรัฐหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าห้ามแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็คือการให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๖ (๘) ว่าจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่า “ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่”

ในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเริ่มต้นการเสนอญัตติมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันก็ตาม ญัตตินั้นจะต้องเสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ แม้การพิจารณาเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดนอกจากข้อห้ามแก้ไขหลักการตามมาตรา ๒๕๕ แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเอง โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาและกระบวนการตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีการฝ่าฝืนข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๕๕ หรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ในกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ตามมาตรา ๒๕๖ (๙)

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นอำนาจที่แตกต่างจากอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติตามปกติ เนื่องจากเป็นอำนาจสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญอันเป็นที่มาของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบให้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานของประเทศ หรือดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการโอนอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปให้องค์กรอื่นเป็นผู้กระทำการแทน (โดยสมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ ส.ส.ร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจเด็ดขาดอิสระจากรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ได้

สรุปได้ว่า

๑. รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
๒. การแก้ไขดังกล่าวจะต้องไม่กระทบหลักสำคัญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕
๓. รัฐสภาเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการโดยอาจแต่งตั้งกรรมาธิการ หรือสมาชิกรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ก็ได้ แต่มิใช่มอบอำนาจให้ ส.ส.ร. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำเนินการอย่างเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐสภา เพราะที่มาของ ส.ส.ร. ดังกล่าวแม้จะเป็นอย่างเดียวกันกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ ส.ส.ร. ก็ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐสภา ดังนั้น เมื่อมี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง ส.ส.ร. โดยตรงเพื่อมาทำหน้าที่เดียวกันอีก

๔. ต้องดำเนินการทำประชามติในเรื่องที่แก้ไข

๕. การขอความเห็นชอบให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงอาจตั้งเป็นคำถาม ๒ ข้อ คือ

ข้อ ๑ ท่านเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ หากตอบไม่เห็นชอบ ไม่ต้องตอบข้อ ๒

ข้อ ๒ หากท่านเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ท่านเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่แนบมาพร้อมนี้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักสำนึกว่าการมีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้ จะทำให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดินไม่มีเสถียรภาพ เพราะอาจถูกยกเลิกทั้งฉบับได้ตลอดเวลา

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงมีความเห็นว่า รัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้ตราบทที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๒๕๖ แต่จะโอนอำนาจดังกล่าวไปให้องค์กรอื่น เป็นผู้ทำแทนไม่ได้ ทั้งนี้รัฐสภาอาจแต่งตั้งกรรมาธิการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ ส่วนมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติว่า “...ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ...” มิได้มีเจตนารมณ์ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนจะเสนอญัตติแต่ประการใด ดังนั้น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงสามารถทำได้ในช่วงเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธานรัฐสภามีหนังสือส่งคำร้อง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) สืบเนื่องจากในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจาก นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ กล่าวอ้างว่าสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และ (๒)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ ให้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งหากมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ จะต้องมิมีบทบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงได้ยื่นญัตติขอให้ผู้ร้องส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง และคณะ ได้ยื่นคำร้องทั่วไปและบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็น ฉบับลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยเป็นการยื่นคำร้องว่า การที่รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แม้จะมีบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) และมาตรา ๒๕๖ และมิใช่เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าว มีความเห็นว่า แม้คดีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งที่ประชุมของรัฐสภา มีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มิใช่การกระทำของสมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคล แต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงมีคำสั่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยกำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยขัดแย้งว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และ

มาตรา ๒๕๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมสามารถกระทำได้ใน ๔ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การเสนอญัตติโดยคณะรัฐมนตรี กรณีที่สอง การเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สาม การเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีที่สี่ การเสนอญัตติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อมีการเสนอญัตติเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภาจะต้องพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมรัฐสภา ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา การออกเสียงให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วรัฐสภาจึงพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ในวาระที่สามขึ้นสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกันและมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๕๖ หมายถึงการตรากฎบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเพื่อปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาในบางส่วนหรือบางมาตราของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา

มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นสุดท้ายเพียงฝ่ายเดียวเฉพาะกรณีที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของมาตรา ๒๕๖ (๘) คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ หากญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้วมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดหรือเรื่องดังกล่าว รัฐสภาต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วไปจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติอีกขั้นตอนหนึ่ง ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพ้นสิบห้าวันแล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น มุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ของรัฐธรรมนูญจึงสามารถกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้เท่านั้น แม้การทำหน้าที่ของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาต้องเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดขอบเขตจำกัดการใช้อำนาจของรัฐสภาไว้โดยชัดแจ้งโดยมาตรา ๒๕๕ บัญญัติข้อห้ามมิให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ อีกทั้งมาตรา ๒๕๖ (๘) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเฉพาะสำหรับกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในหมวดและเรื่องดังกล่าวย่อมกระทบต่อหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ หรือหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดหรือเรื่องดังกล่าวจะผ่านความเห็นชอบในการลงมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว ก็จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการออกเสียงประชามติอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) หมายถึงการจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจของรัฐสภาที่ปรากฏผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหมวดหรือเรื่องที่กระทบต่อหลักการอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (constitution-changing referendum) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดการออกเสียงประชามติกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยนัยนี้ การจัดการออกเสียงประชามติถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกลไกรัฐสภา ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้วนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีเนื้อหาแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหมวดหรือเรื่องที่กระทบต่อหลักการอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากการริเริ่มเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ย่อมเป็นเจตนาทางการเมืองของกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน การออกเสียงประชามติจึงเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญสำหรับเปิดให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศได้มีส่วนร่วมใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียงตัดสินใจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการนำเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและผ่านการลงมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่สามแล้วเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

เมื่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติให้มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจนิติบัญญัติพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแทบทุกหมวดพร้อมกัน โดยมีผลเปลี่ยนแปลงกรอบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ และกระทบต่อความต่อเนื่องและมั่นคงของสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่ว่า “อำนาจ

ในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา ... แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชน ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามคำร้องเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางส่วน และถือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่กระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาโดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมีแนวปฏิบัติที่เคยกระทำมาก่อนแล้วในกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในครั้งนั้นได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑๑ ในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑๑ ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ ๕ ประการ คือ (๑) องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป (๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด (๔) เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (๕) ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ ให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

เหตุผลที่กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไปนั้น เนื่องจากที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับวิธีการเลือกตั้ง “ผู้ที่มีสิทธิจะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ” โดยการเลือกตั้งโดยตรงในแต่ละจังหวัดตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอ เนื่องจากเห็นว่าวิธีการดังกล่าวขัดกับมติของที่ประชุมรัฐสภาที่ไม่ต้องการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

หากต้องการให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม ด้วยเหตุนี้ ที่ประชุมรัฐสภาจึงมีมติเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัดเลือกกันเองให้เหลือผู้แทนจังหวัดละสิบคน เพื่อให้รัฐสภาคัดสรรตัวแทนจังหวัดจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือเพียงจังหวัดละหนึ่งคน สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาอนุมัติ รวมถึงการกำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปจัดให้มีการลงประชามติในกรณีที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น เนื่องจากในที่ประชุมรัฐสภามีการตั้งข้อสังเกตว่า การให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่ในฐานะองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ตนเองจัดทำขึ้นนั้น จะทำให้ไม่มีการถ่วงดุลการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตรากฎหมายโดยทั่วไปที่มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เสนอร่างกฎหมาย และรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงควรกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีกลไกการถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐสภาในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยการนำร่างรัฐธรรมนูญไปเปิดให้ประชาชนพิจารณาให้ความเห็นชอบผ่านการลงประชามติในขั้นสุดท้ายด้วย

อนึ่ง การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้จะเป็นการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา แต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกลไกประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาต้องกระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อป้องกันการอาศัยเสียงข้างมากในที่ประชุมรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีผลบั่นทอนหลักการพื้นฐานและคุณค่าที่ดำรงอยู่ในรัฐธรรมนูญให้เสื่อมเสียไป อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้โดยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การดำเนินการตามกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ได้ ฉะนั้น การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้จึงต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ (๘) กำหนดไว้ โดยหากรัฐสภาประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ต้องมีการขออาณัติจากพระมหากษัตริย์ และประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนลงประชามติ และนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชามติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยที่แสดงออกผ่านการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘)

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่

ความเห็น

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Constituent Power) ตามหลักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล หรือประชาชนในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นอำนาจสูงสุด ไม่มีข้อจำกัด เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรูปแบบของรัฐ ประมุขของรัฐ ระบอบการเมืองและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ดังนั้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น

๑. การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ พระมหากษัตริย์

๒. การปฏิวัติ หรือรัฐประหารสำเร็จ ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือหัวหน้าคณะรัฐประหาร

๓. การปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน

การสถาปนารัฐธรรมนูญจึงมีรากฐานมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญ จากนั้นเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่ลงมือร่างรัฐธรรมนูญโดยมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ดังนี้

๑. ประชาชน เป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เรียกว่า Original Constituent Power

๒. ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรียกว่า Derived Constituent Power

กระบวนการจัดให้มีรัฐธรรมนูญประกอบด้วย การแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะใดก็ตามตามความสำคัญของผู้มีหน้าที่จัดทำต้องเคารพหลักการสำคัญที่ห้ามยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง คือ หลักการชั่วนิรันดร์ (Eternity Clause หรือ Ewigkeitsklausel) ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” สำหรับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการและเนื้อหาประกอบด้วย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ – ๒๒/๒๕๕๕ ว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่า มีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้น เหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจ

ของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑” และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ว่า “การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้ เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ โดยอาศัยเสียงข้างมากปราศจากการตรวจสอบ”

ตามประเด็นวินิจฉัยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. รัฐสภา กล่าวคือ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปเนื่องจากหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of The Constitution) ดังนั้น อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติทั่วไป แต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมาจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Original Constituent Power) คือ ประชาชน และประชาชนได้มอบอำนาจให้ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ (Derived

Constituent Power) สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีกระบวนการและวิธีการที่แตกต่างกัน แยกได้เป็น ๒ กรณี กรณีแรก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราเป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการ และกรณีที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือทั้งฉบับต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือทั้งฉบับหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๖

๒. การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หมายถึง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบทบัญญัติจำนวนมากหรือการแก้ไขหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

๓. ผู้ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญหลังจากที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนแล้วอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมาธิการของสภาหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมมีเจตจำนงปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาประสงค์จะจัดให้มีการทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน (Derived Constituent Power) มาจัดทำรัฐธรรมนูญ ต้องมีการขออาณัติ (mandate) จากผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม (Original Constituent Power) หมายถึง ประชาชนเพื่อให้ความเห็นชอบทั้งให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และร่างรัฐธรรมนูญที่เสร็จแล้วโดยการออกเสียงประชามติ และนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ผู้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญต้องเคารพหลักการชั่วนิรันดร์ (Eternity Clause หรือ Ewigkeitsklausel) ที่ห้ามยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือรูปแบบของรัฐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ห้ามแก้ไขเด็ดขาดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไทย สำหรับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดำเนินการตราบทเท่าที่ตามเงื่อนไขสำคัญ (Solange behandeln unter bestimmte Bedingungen)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๑๕๖ (๑๕) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และต้องดำเนินการตราบเท่าที่เงื่อนไขสำคัญดังกล่าว

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาเนื่องจากสมาชิกรัฐสภา มีการยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ฉบับ อยู่ระหว่างการพิจารณา ของที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่ ๑ และประชาชนเข้าชื่อยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ฉบับ อยู่ระหว่างประธานรัฐสภาเตรียมบรรจุเข้าสู่วาระประชุม โดยญัตติทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และตามหลักกฎหมายมหาชน หากไม่มี บทบัญญัติให้อำนาจไว้จะกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาใช้อำนาจ เฉพาะที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ มีแต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น การกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เพราะหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ต้องมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้กระทำได้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราตามหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และ

มาตรา ๒๕๖ เท่านั้น และต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๘ การเสนอ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อที่ ๑๑๔ วรรคสาม “การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก มาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุมัตราใดในเหตุผลด้วยก็ได้” ซึ่งญัตติทั้ง ๓ ฉบับ ในส่วนที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิก และไม่ได้บัญญัติไว้ให้ใช้ข้อความใดแทน จึงมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามหมวด ๑๕ และไม่สามารถทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นลักษณะการให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา และบางกรณีจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วยตามมาตรา ๒๕๖ (๗) แม้การที่รัฐสภาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) แต่การที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการเพิ่มหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพิ่มเติมจากมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา โดยเป็นบทบัญญัติขึ้นใหม่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการเฉพาะ แต่ไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้กระทำโดยรัฐสภาเอง หรือจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดำเนินการก็ตาม ต้องคำนึงถึงว่ารัฐธรรมนูญนี้ก่อนบังคับใช้ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อน ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า “... คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก และเป็นการทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกันด้วย การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

กับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วย ผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไข ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมา ... นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็น ... เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรง ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควร พระราชทานพระราชนุมัติจึงมีพระราชโองการ ... ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ขอปรวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอันที่จะปฏิบัติตาม และพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อดำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจ อธิปไตยของปวงชนชาวไทย ...” จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนี้มีที่มาจากการเห็นชอบผ่านการออกเสียง ประชามติ เมื่อมีผลบังคับใช้ในเวลาไม่ถึง ๕ ปี การที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับ ใช้แทนรัฐธรรมนูญนี้ในเวลานี้ทันที หรือจะเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขึ้นได้หลังจากการบังคับใช้เป็นเวลานานพอสมควรแล้วก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีการตรา บทบัญญัติให้ผ่านการออกเสียงประชามติว่า สมควรยกเลิกรัฐธรรมนูญนี้และให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขึ้นบังคับใช้ต่อไปหรือไม่เสียก่อนไว้ด้วย ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงให้ดำเนินการ ตามบทบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตราอื่น ๆ ต่อไป การที่จะให้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่โดยรัฐสภาหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยก่อนตามที่ จะให้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทันที ย่อมไม่ชอบด้วยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ที่ผ่านการออกเสียงประชามติมาแล้ว การให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อนว่า ให้หรือไม่ให้ จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการคำนึงถึงผลการออกเสียงประชามติครั้งก่อนและที่มีการแก้ไข ตามผลการออกเสียงประชามติดังที่กล่าวมาตามคำปรารภ ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามตินี้สามารถ ตั้งปัญหาในการถามประชามติได้ด้วยว่า ถ้าเห็นด้วยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว โครงสร้าง สำคัญควรมีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไร เช่น รัฐสภาควรเป็นสภาเดียวหรือสองสภา การได้มา อำนาจ และหน้าที่ รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ และการปกครอง ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งสัมพันธ์ภาพระหว่างโครงสร้างดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และต้องมีบทบัญญัติด้วยว่า เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้มีการ

ออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบว่าเป็นไปตามผลการออกเสียงประชามติที่ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นหรือไม่อีกครั้งหนึ่งด้วย

จึงมีความเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยเพิ่มเติมจากบทบัญญัติที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีใช้บทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนฉบับนี้ ให้เป็นหมวดจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และต้องมีบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตราอื่น ๆ ต่อไป แล้วต้องให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ด้วย หากไม่มีบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติก่อนให้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ทันทีโดยไม่ผ่านการออกเสียงประชามติเห็นชอบให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เสียก่อน ไม่อาจกระทำได้

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา
-
ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญ ตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

เช่นนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้

ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เป็นบทห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัดว่ากรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ กรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หรือกรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยแก้ไขหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และให้มีมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้น เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ แต่อย่างไรก็ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่จะจัดทำให้เป็นฉบับถาวร ทั้งรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายธรรมดา จึงกำหนดให้มีการแก้ไขยากกว่าปกติ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่รัฐสภาก็มีอำนาจขอบเขตจำกัด เท่าที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้ร้องส่งมาแม้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง หมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเพื่อให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งแก้ไขในหมวดอื่น อาจจะกระทบต่อหลักการสำคัญอันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในหมวดอื่น ๆ เป็นต้นว่าเกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีบัญญัติไว้ในมาตราของ หมวดอื่น ๆ อาทิเช่น มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตราอื่น ๆ อีกมากมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่อาจเป็นข้อห้ามของการแก้ไข เพิ่มเติม เพราะอาจเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐได้ ทั้งต้องวางหลักเกณฑ์ในหมวดอื่นให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์กับบทบาทขององค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้แม้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ แต่ตามที่กล่าวข้างต้น การแก้ไขนี้อาจมีผลเท่ากับเป็นการทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ทั้งฉบับนั่นเอง อีกทั้งการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ประชาชนทั่วไปย่อมพึงวิสัยที่จะ ทราบสาเหตุของการแก้ไขทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และหากยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วไปให้ ประชาชนลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบก็จะมีเพียงประเด็นเดียวคือจะรับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือไม่ อันเป็นการพึงวิสัยที่ประชาชนจะทราบถึงสาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ที่จะ ให้มีการตรวจสอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ ทั้งอาจร่างในเนื้อหาที่เป็นการหลีกเลี่ยง หลักการสำคัญของการปกป้องรัฐธรรมนูญและที่คุ้มครองบทบัญญัติสำคัญในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และให้มีมาตรา ๒๕๖/๑ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ผ่านการลงประชามติของประชาชน อันถือได้ว่าประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีอำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดเนื้อหาที่ห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขและบัญญัติถึงวิธีการในการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเท่ากับ เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

ประกอบกับรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา การเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงถือเป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจประชาชน เมื่อรัฐสภาทำหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญให้ไว้ การจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการกระทำที่นอกเหนือไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไม่อาจกระทำได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน หากต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องจัดให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อีกครั้งด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภาทำหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๑๕๖ (๑๕) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติเสียก่อน และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่อีกครั้งด้วย

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

โครงสร้างและกลไกการปกครองมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐล้วนพัฒนาโครงสร้างและกลไกการปกครองจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมของชาติ รัฐธรรมนูญเป็นความตกลงยินยอมพร้อมใจกันของประชาชนในชาติ กำหนดโครงสร้างและกลไกหลักในการปกครองประเทศ มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญล้วนก่อตั้งขึ้นและมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม นอกจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีธรรมเนียมประเพณีที่ประชาชนยอมรับปฏิบัติซึ่งอาจยังถึงได้จากเจตนารมณ์และคำปราชญ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นักการเมืองคือประชาชนส่วนหนึ่งที่เข้าทำหน้าที่และใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่เมื่อได้อำนาจทางการเมืองแล้วกลับใช้กลไกทางการเมืองและช่องทางกฎหมายในทางไม่สุจริตทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหารประเทศ นำไปสู่ความวุ่นวายในบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เกิดขึ้นจากวิกฤติความขัดแย้งในทางการเมือง บ้านเมืองไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ดังปรากฏเจตนารมณ์ที่ชัดเจนตามคำปราชญ์ คือ

“การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้

รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาวะการณ์บ้านเมืองและกาลสมัยให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล” จึง “กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น”

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการปกครอง กำหนดหน้าที่และอำนาจ และสิทธิขององค์กรต่าง ๆ ของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญและเป็นหลักในการปกครองประเทศซึ่งแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป เพื่อรักษาและเป็นเกราะป้องกันไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติคุ้มครองรัฐธรรมนูญไว้ตามมาตรา ๔๙ และบัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ เพื่อเป็นการยืนยันว่า รัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและสร้างความรับรู้ให้แก่ประชาชนก่อนที่ประชาชนจะลงประชามติให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนย่อมเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๕๖/๑ ถึงมาตรา ๒๕๖/๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ เป็นการแก้ไข

เพิ่มเติมเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น เห็นว่า แม้สมาชิกรัฐสภาจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๕๖ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแตกต่างจากอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาต้องทำหน้าที่ในขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือเกินเลยจากที่รัฐธรรมนูญมอบหมาย การให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมอบอำนาจเด็ดขาดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามมาตรา ๒๕๖/๑๕ โดยรัฐสภาเพียงมีอำนาจพิจารณาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ อีก จึงขัดต่อทบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นการล้มล้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ สิ้นเชิง โดยไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีการกำหนดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือไม่ อย่างไร จะสอดคล้องกับธรรมเนียมประเพณีของประชาชนในชาติหรือไม่ ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกแล้วจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๒๕๕ ห้ามไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ย่อมแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ชัดเจนว่าไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ยิ่งไปกว่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มาตรา ๒๕๖/๑๖ กำหนดให้ประชาชนลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นทั้งฉบับหรือไม่ ซึ่งขัดกับมาตรา ๒๕๖ (๘) ที่บัญญัติกำหนดให้ประชาชนลงประชามติเป็นรายประเด็นที่ต้องการแก้ไข การแก้ไขโดยให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับย่อมเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบัน รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่มีหน้าที่และอำนาจไปล้มล้างรัฐธรรมนูญ ผู้เป็นต้นทางแห่งหน้าที่และอำนาจนั้นได้ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจกระทำได้

หากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา หรือประชาชน เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องในเรื่องใดประเด็นใด ย่อมมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนั้นประเด็นนั้นได้เป็นรายมาตรา โดยรัฐสภาเท่านั้นเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหน้าที่และอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้พิจารณาลงมติ รัฐสภาอาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลช่วยดำเนินการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งอาจกำหนดวิธีการได้มาซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าว แต่ในขั้นที่สุด รัฐสภาเท่านั้นมีหน้าที่และ

อำนาจพิจารณาเห็นชอบหรือแก้ไขปรับปรุงใด ๆ ก็ได้ ก่อนดำเนินการขั้นตอนต่อไปตามที่มาตรา ๒๕๖
บัญญัติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ได้

นายจรินทร์ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกมล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของประเทศ และองค์ภาพในการบริหารกิจการบ้านเมือง และเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดภายใต้เงื่อนไขใดๆก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ในขณะที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้ผ่านการลงประชามติของประชาชนเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ และพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๕ (มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖) ดังนี้

มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่ป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ

หรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ประเด็นพิจารณาที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ อันจะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งฉบับ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ทรงอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คือประชาชนผู้ออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ อันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีความอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ ก็ควรจะได้ให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ได้ลงประชามติและพิจารณาเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ แต่หากรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ โดยจะต้องเป็นการแก้ไขที่สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้เป็นอำนาจสถาปนาที่ได้รับมอบมาอย่างจำกัดทั้งทางรูปแบบ กระบวนการและเนื้อหาตามที่สะท้อนให้เห็นในมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่แท้จริงคือพระมหากษัตริย์และประชาชนมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการจำกัดอำนาจรัฐสภาผู้ได้รับมอบอำนาจ ดังนั้น การจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเห็นชอบกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อนด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ทั้งนี้ ในการทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จำต้องมีการดำเนินการให้ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเห็นชอบเสียก่อนว่า สมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และหากผู้มีอำนาจสถาปนาเห็นชอบให้จัดทำใหม่ เมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว จะต้องให้ผู้มีอำนาจสถาปนาลงประชามติและเห็นชอบด้วยอีกครั้งหนึ่ง

นายณทล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

รัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ประธานรัฐสภา มีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา สืบเนื่องจากนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอว่า สมาชิกรัฐสภาได้ยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ ให้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ อภิปรายกันครบถ้วนแล้ว จึงลงมติในคำถามว่า ท่านเห็นชอบด้วยกับการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ ผลปรากฏว่า มีจำนวนผู้ลงมติ ๖๙๖ คน เห็นด้วย ๓๖๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓๑๕ เสียง บวก ๑ และงดออกเสียง ๑๕ เสียง ประธานรัฐสภาจึงส่งเรื่องมายัง

ศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา
ในประเด็นดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามมติของที่ประชุมรัฐสภาดังกล่าว ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๑๕๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๒๖๒

(๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖

๑๓๑

มาตรา ๑๖๖ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

។ត។

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

๒๓๒

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิก สภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภา พิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภา พิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๒) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

๑๓๑

๑๓๑

๓. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ ๑๑๔ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

๗๓๗

๒๓๒

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๓๔ เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น พูลเกล้าฯ พูลเกล้าฯ หม่อมถวายต่อไป

ข้อ ๑๓๕ ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจ ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ดังนี้

(๑) ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการออกเสียง ประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๒) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ ดำเนินการตามข้อ ๑๓๔ ต่อไป

(๓) ในกรณีที่ผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณี ที่มีการเสนอญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ และรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติข้อห้ามเด็ดขาดมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการเปลี่ยนแปลง รูปแบบของรัฐ และมาตรา ๒๕๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไว้ตาม (๑) ถึง (๙) ส่วนข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑๓ ถึงข้อ ๑๓๕ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ที่ประชุมรัฐสภาถือปฏิบัติ ในการประชุมและการพิจารณาลงมติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วยแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของรัฐสภาดังกล่าว

ส่วนประเด็นปัญหาว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดรูปแบบการเมืองการปกครองและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจในการปกครองและการบริหารบ้านเมือง ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาได้จึงต้องเป็นประชาชนชาวไทยเท่านั้น การที่รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนชาวไทย ผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยการจัดทำประชามติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักการในเรื่องนี้ไว้แล้วในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนชาวไทยโดยการทำประชามติมาแล้วนั้น กำหนดไว้แต่เพียงให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามบทบัญญัติในหมวด ๑๕ เท่านั้น รัฐสภาย่อมไม่อาจอ้างอำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจในการตราหรือแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ เพราะอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภากับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มอบให้แก่รัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคนละอำนาจกัน ดังนั้น เมื่อประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างไร รัฐสภาย่อมจะต้องดำเนินการไปภายในขอบอำนาจที่ได้รับมาเท่านั้น อีกทั้งแม้หากรัฐสภาจะลงมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มมาตรา ๒๕๖/๑ และหมวด ๑๕/๑ เพื่อจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา อันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็จะมีปัญหาต่อไปอีกว่า เมื่อรัฐสภาได้รับมอบอำนาจให้กระทำการดังกล่าวจากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวได้ การดำเนินการเช่นนั้นจึงอาจเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่อาจขอให้มีการจัดทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้อีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบกับมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ หากรัฐสภาประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้จัดทำรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่อันมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องเริ่มต้นด้วยการขอฉันทามติจากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยการจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน หากประชาชนชาวไทยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มีฉันทามติให้ดำเนินการได้แล้ว รัฐสภาจึงจะมีอำนาจที่จะดำเนินการต่อไปได้

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟ
แห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ร้องเรียน)
ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเมื่อวันที่
๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ผู้ร้องเรียนกับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ทำสัญญาสัมปทาน
ระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร ต่อมาผู้ร้องเรียนมีหนังสือลงวันที่
๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและห้ามมิให้บริษัทฯ เข้าไปเกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการ
บริษัทฯ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ และลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ แจ้งว่า

การบอกเลิกสัญญาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามสัญญา ผู้ร้องเรียนเป็นฝ่ายผิดสัญญาต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่บริษัทฯ และบริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องเรียนคืนเงินค่าตอบแทนให้แก่บริษัทฯ เป็นเงินจำนวน ๒,๘๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย คืบหนังสือค่าประกันและคืนเงินค่าธรรมเนียมพร้อมดอกเบี้ย และให้ใช้เงินค่าก่อสร้างโครงการเป็นเงินจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ร้องเรียนฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีหนังสือบอกเลิกสัญญาสัมปทานและบริษัทฯ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ การที่บริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นการเสนอข้อพิพาทเกินกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บริษัทฯ ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ว่าคดีนี้สัญญาลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการไว้โดยเฉพาะ การเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการจึงกระทำได้ภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อคดีนี้เป็นการพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการคือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และต้องนับอายุความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะที่ทำการพิจารณาคดี กล่าวคือ ภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อบริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นการยื่นภายในกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกบังคับ

ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กำหนดให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ “ศาลปกครองเปิดทำการ” ส่งผลให้การเริ่มนับระยะเวลา อายุความแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ให้เริ่มนับระยะเวลาอายุความตั้งแต่วันที่ “รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนิน กระบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่ปรากฏว่าไม่มี การประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๕ และมีได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลบังคับใช้ในสถานะของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗

(๒) ขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือการกระทำดังกล่าว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้อง ของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่า

ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ คดีมีปัญหาด้วยว่ามติดังกล่าวของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีลักษณะเป็นการออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องหรือไม่ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเอกสารรายงานการประชุมตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รวมทั้งระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมาผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ สรุปได้ว่าการกระทำขององค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคดีพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ โดยใช้วิธีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และไม่เข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เนื่องจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ ประกอบกับเป็นการนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ย้อนกลับไปใช้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๗ (ที่ฎก ๒๔) พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว และการกระทำขององค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นำกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาใช้ในคดีพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ และขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือการกระทำดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคดีระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ เป็นการกระทำทางตุลาการ ประกอบกับการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ (๔) จึงสั่งไม่รับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๕ แต่สั่งรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเฉพาะข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดมีหนังสือรวม ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๔ ส่งหนังสือชี้แจงและเอกสารรายงานการประชุมตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และฉบับลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ส่งเอกสารเพิ่มเติม สรุปได้ว่า การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว โดยเริ่มจากการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดตรวจพิจารณาร่างคำสั่งคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเสนอมาจากองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแล้วเห็นว่า ขณะนั้นศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการได้เพียงปีเศษ และมีคดีที่มีลักษณะที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “ปัญหาการตีความระยะเวลาการฟ้องคดี” กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จะต้องเริ่มนับอายุความวันใด ข้อพิพาทบางคดีบางข้อหาอายุความไม่สอดคล้องกัน และขณะนั้นองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแต่ละองค์คณะมีความเห็นแตกต่างกัน ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรนำคดีตามคำร้องทั้งสามเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นบรรทัดฐานแนวทางการทำคำพิพากษาและคำสั่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีระเบียบที่ออกเพื่อบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่เป็นการวินิจฉัยปัญหาและคดีตามคำร้องทั้งสามคำร้อง เพื่อเป็นแนวคำวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่เท่านั้น แนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ไม่ได้มีผลบังคับเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ เพราะระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะกฎหมายที่ตุลาการศาลปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ซึ่งหากมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว การดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้โดยตุลาการองค์คณะหรือศาลที่สูงกว่าได้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดองค์คณะอาจเห็นต่างได้แต่ต้องระบุเหตุผลการวินิจฉัยและประธานศาลปกครองสูงสุดอาจนำเข้าวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งก็ได้ หลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคำร้องทั้งสามแล้ว องค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าวตามแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ มิใช่การออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง หนังสือชี้แจงและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งมาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับตั้งปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ...”

จากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าว มีช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจากศาลยุติธรรมเป็นศาลปกครอง โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดลักษณะคดีพิพาท ระยะเวลาการฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา และการพิพากษาไว้ อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาดังกล่าวไม่อาจบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการได้ครอบคลุม เพื่อให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอ การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ อย่างไรก็ดีตาม พระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑

มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมา มีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการตามนั้น” สำหรับการมีผลใช้บังคับของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.ศป. หรือโดย ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.บ.ศป. หรือโดย ก.ขป. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถ ดำเนินการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจากศาลยุติธรรมเป็นศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจบัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการไม่ครอบคลุม ดังนั้น การออกระเบียบตามบทบัญญัตินี้จึงเสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งมาตรา ๖ กำหนดให้ส่งระเบียบที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปให้ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบก่อน โดยสภาพของระเบียบที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช้บังคับเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีความแตกต่าง จากกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด

โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้อนุมัติปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้อนุมัติโดยที่ประชุมใหญ่” สภาพของมติที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรานี้เป็นการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะปัญหา หรือคดีนั้น ๆ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง และคำชี้แจงของ ศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่ง การฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วว่า “ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดี ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครอง เปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่น ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าว มาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครอง ไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป” ซึ่งมูลเหตุที่ต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๒๘/๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้นก่อน ศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เมื่อพิจารณามติที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้นับระยะเวลาฟ้องคดีในช่วงเปลี่ยนผ่านการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ จึงมีการนำปัญหาดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยขอให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด “การกำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหา” มิใช่เป็นเพียงการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดี ประกอบกับเมื่อพิจารณาการอธิบายของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งดังกล่าวแล้ว มิได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดี เป็นการเฉพาะดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีทั่วไปเพื่อนำไปสู่การพิจารณาชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีที่มีผลเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเฉพาะในคดีนั้น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ตามคำสั่งในคดีทั้งสามมิได้อ้างอิงว่าเป็นคำวินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ในส่วนที่พิเคราะห์เพื่อชี้ขาดประเด็นแห่งคดี อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไปที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือการดำเนินการเพื่อเป็นอย่างเดียวกัน โดยประสงค์ให้การพิจารณาพิพากษาในคดีอื่นต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้ด้วย มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการบัญญัติบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการทั่วไปในทุกคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองรวมทุกประเภทคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยไม่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองขึ้นใหม่ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงมิใช่การวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่ง ที่ผลของการพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีนั้นตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้องตามมาตรา ๔๔

ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เห็นว่า การออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ต้องส่งระเบียบตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสพิจารณาตรวจสอบ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แย้ง ยังต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ในคดีนี้ แม้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านเขตอำนาจศาล แต่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ด้วย ดังเช่นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการ และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่ามติที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการออกระเบียบ โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เมื่อวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เป็นการออกระเบียบโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ ส่วนที่ว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่มิได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ทำหน้าที่แทนประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายแสดงถึงรูปแบบและการปกครองของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจนั้น รวมถึงการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยืนยันว่า อำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทางการเมือง

ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนั้นยังเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

อนึ่ง หลักนิติธรรม (the Rule of Law) ย่อมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

- (๑) ความเป็นกฎหมายสูงสุด (the Supremacy of Law)
- (๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
- (๓) การแบ่งแยกใช้อำนาจ (Separation of Powers) การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) กระบวนการนิติธรรม (Due process of Law) อาทิเช่น ต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ต้องให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นพยานต่อตนเองมิได้ ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

(๕) ความเป็นอิสระของศาล (Judiciary Independence) และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง มาตรานี้ประกอบด้วยสองส่วนหลักที่สำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สอง กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องใช้สิทธิและเสรีภาพที่มี

ลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร อันถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง โดยดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย ซึ่งรับกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ บททั่วไป ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการวางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการพิพากษาคดี หน้าที่และอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจของศาลปกครอง และชั้นของศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อครั้งที่ เป็นกฎหมายฉบับแรก คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษ

ต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.ศป. หรือโดย ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.บ.ศป. หรือโดย ก.ขป. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่”

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ต่างกำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น ในการประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ หรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ ก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งเมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างระยะเวลาและอายุความแล้ว พบว่า

“ระยะเวลา” หมายความว่า ระยะของเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา (period of time) ซึ่งอาจจะกำหนดเป็น นาที ชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือนหรือปีก็ได้ เช่น สัญญาเช่ารถจักรยาน โดยทั่วไปแล้วมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นนาทีหรือชั่วโมง สัญญาเช่ารถยนต์มักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นวันหรือสัปดาห์ สัญญาเช่าบ้านมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นเดือนหรือเป็นปี หรือในเรื่องอายุความส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นปี กล่าวคือ บางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๒ ปี บางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๕ ปี หรือบางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๑๐ ปี เป็นต้น

“อายุความ” คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนด ถ้าหากปล่อยทิ้งไว้นานจนเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียหายแก่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเรียกร้องนั้นได้ กล่าวคือ จะทำให้ “สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ” หรือที่เรียกว่า “หนี้ขาดอายุความ”

ในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้” ศาลจึงมีดุลพินิจในการรับฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ได้อีกด้วย

การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ นั้น มิใช่เป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ที่มุ่งพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่เป็นการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จาก “นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็น “ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป” มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมุ่งประสงค์ให้มีผลบังคับกับทุกคดีเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ซึ่งการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กฤษฎีกา โดยไม่ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อน

กรณีศาลปกครองสูงสุดชี้แจ้งว่าการที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มาจากมูลเหตุในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าต้องเริ่มนับอายุความวันใด ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติไว้แต่เมื่อพิจารณาจากคำสั่งของศาลปกครองในคำร้องทั้งสามเรื่องแล้วไม่มีการอ้างอิงมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไว้โดยตรง ทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจ้งว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการพิจารณาคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ ทำให้เห็นได้ว่าการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งนั้นเป็นการพิจารณาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (เสมือนกับการบัญญัติบทเฉพาะกาลเพื่ออุดช่องว่างของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้นเอง) ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออก “ระเบียบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการกระบวนกรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำได้กล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นการกระทำทางตุลาการแต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางตุลาการของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีและการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ การไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ด้วย

ส่วนประเด็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลต่อศาลหรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ก็ไม่ตัดสิทธิ

ผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล แต่อย่างใด ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง คดีปกครองของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นการออก “ระเบียบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้อง ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้ดำเนินการ ตามกฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	{	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.ศป. หรือโดย ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.บ.ศป. หรือโดย ก.ขป. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” และมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างคำสั่งคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเสนอมายังกองคดีของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีความเห็นว่า ขณะนั้นศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการได้เพียงปีเศษ และมีคดีที่มีลักษณะที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการตีความระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวควรจะต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติตั้งแต่วันใด ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรนำประเด็นปัญหาดังกล่าวซึ่งเกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเข้าพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อวางแนวบรรทัดฐานและแนวทางการทำคำพิพากษาและคำสั่งต่อไป โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองว่า “ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป” ส่งผลให้การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวแตกต่างไปจากหลักทั่วไปตามมาตรา ๕๑

ที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีอีกรกรณีหนึ่ง นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจในการรับฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ได้อีกด้วย ซึ่งการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยไม่ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองตามที่มาตรา ๔๔ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้รายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ไม่ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมได้มีการอภิปรายโดยมีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดี กล่าวคือ คำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเป็นคดีที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นการเฉพาะ อันจะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นปัญหาซึ่งเป็นเนื้อหาแห่งคดีของทั้งสามคดีดังกล่าว อีกทั้งมิใช่การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงมิได้มีลักษณะเป็นเพียงการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่” แต่มีลักษณะเป็นการอภิปรายประเด็นปัญหาของทั้งสามคดี กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไปพร้อมกัน โดยไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงใดของทั้งสามคดีเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงเป็นการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอันมีลักษณะเป็นการกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อันมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง โดยต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ และต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงภายหลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่ได้มีการนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอันมีลักษณะเป็นการออกระเบียบดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ และไม่ได้มีการส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบจึงเป็นกรณีที่มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการ

ออกกระเปียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อประเด็นแห่งคดีนี้เป็นการพิจารณาว่าการออกกระเปียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการตามกฎหมายและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีของผู้ร้องเรียนไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า ถึงแม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจและอิสระในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกกระเปียบที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ไม่อาจใช้บังคับหรือกล่าวอ้างได้เสมือนไม่มีระเบียบในเรื่องดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น การที่มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ นั้น หาได้เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้

คดีในศาลแต่อย่างใด ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

ความเห็น

คำร้องเรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ คดีนี้ ศาลมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการเสนอความเห็นของคณะตุลาการคณะที่ ๑ ต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๑ ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) มีความเห็นว่ากระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ร้องเรียน) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ และขอให้สั่งเพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าว ศาลโดยมติเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๓) เห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ สำหรับ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นตุลาการเสียงข้างน้อยเห็นว่าไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔) เนื่องจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๗ วรรคท้าย บัญญัติว่า “เมื่อศาลรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลไม่ได้” จึงได้มีความเห็นโดยเมื่อพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม เอกสารประกอบคำร้องและเอกสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมตามมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เป็นดังนี้

๑. การเปรียบเทียบระหว่างมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มติที่ประชุมใหญ่ฯ	ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ
๑. ฐานทางกฎหมาย ๑.๑ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ ๑.๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๔ และข้อ ๑๑๖	๑. ฐานทางกฎหมาย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖
๒. ลักษณะผลบังคับใช้ แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ ๒.๑ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของคดีโดยไม่มีผลบังคับเช่นเดียวกันกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง	๒. ลักษณะผลบังคับใช้ มีวัตถุประสงค์ ๒.๑ เป็นการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่น ระบบไต่สวน สิทธิฟ้องคดี การฟ้องคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยาน

มติที่ประชุมใหญ่ฯ	ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ
๒.๒ ใช้ในทางบริหารหรือทางปกครอง เช่น มติที่ประชุมใหญ่ฯ ในการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือมติที่ประชุมใหญ่ฯ ในการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นกรรมการสรรหาองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น	หลักฐาน การทำคำพิพากษาและคำสั่ง การบังคับคดี และค่าฤชาธรรมเนียม เป็นต้น ๒.๒ ผูกพันการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
๓. สถานะทางกฎหมาย มีสถานะเป็น “การกระทำทางตุลาการ” ที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเมื่อมีความเห็นแย้งและเป็นการตีความโดยตุลาการศาลปกครองทั้งศาล เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและแนวทางปฏิบัติของคดีปกครอง	๓. สถานะทางกฎหมาย มีสถานะเป็น “กฎ” ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ โดยเป็นกฎหมายลำดับรองตามหลักของศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๒. การกระทำทางตุลาการ

การกระทำของรัฐตามระบบกฎหมายมหาชน แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ หมายถึง การตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐ การกระทำทางบริหาร หมายถึง การกระทำของฝ่ายบริหารในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น การกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) และการกระทำทางปกครอง (Act of Administration) และการกระทำทางตุลาการ หมายถึง การพิจารณาชี้ขาดหรือการพิจารณาพิพากษาทางกฎหมาย การกระทำทางตุลาการมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- ๒.๑ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมาย
- ๒.๒ มีผลผูกพันคู่ความในคดีเป็นเด็ดขาด
- ๒.๓ เป็นการกระทำที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ
- ๒.๔ เป็นการตีความกฎหมาย
- ๒.๕ ต้องมีคำร้องหรือคำฟ้องขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลได้วินิจฉัยหรือพิพากษาคดี

๓. การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติระยะเวลาฟ้องคดีปกครองเอาไว้โดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน คือ ใช้ถ้อยคำว่า “อายุความ” ตามมาตรา ๔๕ ใช้ถ้อยคำว่า “ระยะเวลา” ตามมาตรา ๕๐ หรือใช้คำว่า “กำหนดเวลา” ตามมาตรา ๕๒ การที่กฎหมายบัญญัติกรอบระยะเวลาไว้เพื่อเป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงแห่งนิติฐานะในการดำเนินการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชน

๓.๑ อายุความ (Limitation Period) หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ให้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนดเวลา หากปล่อยทิ้งไว้นานเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียแก่เจ้าของสิทธิเรียกร้องนั้นได้

๓.๒ ระยะเวลา (Periods of Time) หมายถึง ช่วงความยาวของเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้โดยอาจกำหนดเป็นชั่วโมง วัน เดือน หรือปีก็ได้

ดังนั้น คำว่า “อายุความ” และ “ระยะเวลาฟ้องคดี” จึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน แต่มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันกล่าวคือ นอกจากเป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงแห่งนิติฐานะแล้วยังเพื่อประโยชน์เป็นหลักประกันการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองบรรลุผล ด้วยเหตุนี้การนำคดีมาฟ้องศาลเมื่อพ้นกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลย่อมไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ ศาลมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ทันที (ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๘/๒๕๕๙) ทั้งนี้ คดีปกครองถือว่าอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยศาลมีอำนาจยกขึ้นเพื่อพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีได้เองแม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ก็ตาม (ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๗/๒๕๕๗)

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประเด็นคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความระยะเวลาการฟ้องคดีและวิธีการปฏิบัติตามฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้ กรณีข้อเท็จจริงกระบวนการที่มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ในวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เวลา ๐๙.๓๐ น. ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น ๓๕ สรุปลงสาระสำคัญ ดังนี้

๑. มีปัญหาการตีความเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีมีผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้วประกอบด้วยคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คดีตามคำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคดีตามคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๔

๒. สำนักงานศาลปกครองสูงสุดได้มีบันทึกกราบเรียนประธานศาลปกครองสูงสุด (ผ่านรองประธานศาลปกครองสูงสุด) โดยรองประธานศาลปกครองสูงสุด (รศ.ดร.โกสิน พลกุล) ได้เสนอความเห็นประกอบท้ายบันทึกดังกล่าวว่า เป็นปัญหาสำคัญเรื่องอายุความ เห็นควรทำเรื่องนี้เข้าหารือในที่ประชุมใหญ่และประธานศาลปกครองสูงสุด (ศ.ดร.อักษราทร จุฬารัตน) เห็นชอบเสนอเข้าที่ประชุมใหญ่ได้ตามบันทึกสำนักงานศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ บันทึกสำนักงานศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๓๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ และบันทึกสำนักงานศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผลการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำสรุปมติที่ประชุมเพื่อเป็นการวางหลักเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีซึ่งจะใช้กับการพิจารณาคดีต่อ ๆ ไปทุกคดี ตามบันทึกสำนักงานศาลปกครองสูงสุด ลับ ที่ ส.ศส. ๐๘/ป ๑๘๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

๓. การใช้อำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นการสั่งเข้าที่ประชุมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ ที่บัญญัติว่า

“ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา ๖๓ ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

๔. ผลการประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติให้เริ่มนับอายุความคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔

๕. ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเกิดจากการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายของประธานศาลปกครองสูงสุด และที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

สำหรับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีรากฐานมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ โดยการยกร่างระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ดังกล่าว มาจากการยกร่างเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นประเด็นปัญหาเกิดจากการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ โดยอาจเสนอต่อ ก.ศป. หรือ ก.บ.ศป. แล้วเสนอต่ออนุกรรมการกฎหมายเพื่อพิจารณายกร่างระเบียบ และถือปฏิบัติตามระเบียบต่อไป หากมีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบฯ กระบวนการพิจารณานั้นอาจถูกเพิกถอนได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เริ่มจากการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดตรวจร่างคำสั่งคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ที่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเสนอมาแล้วเห็นว่าคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความว่าระยะเวลาการฟ้องคดีจะต้องเริ่มนับอายุความวันใด เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแต่ละองค์คณะมีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างกัน ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงนำคดีตามคำร้องทั้ง ๓ เรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานแนวทางการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคำร้องทั้ง ๓ เรื่องที่นำมาพิจารณาในที่ประชุมเท่านั้น ดังนั้น การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มิใช่การออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งเมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี และมีมติให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา ก่อน และไม่ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗
พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเกิดจากสภาพปัญหาและวิธีการริเริ่มหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ รวมทั้งเจตนารมณ์เพื่อใช้เป็นแนวทาง
ในการปฏิบัติงานของคดี ประกอบกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว
มีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางตุลาการที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ
(acte juridictionnel) เพื่อชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างจากระเบียบ ฯ ที่มีสถานะเป็นกฎ
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ดังนั้น
มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน
๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงไม่เป็นการออกระเบียบ
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔
แต่อย่างใด และเมื่อไม่เป็นการออกระเบียบดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง
คดีปกครอง ไม่เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ร้องเรียนมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงบริษัท โอปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด แจ้งบอกเลิกสัญญาและห้ามมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ในพื้นที่โครงการ โดยบริษัทฯ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่บริษัทฯ อาจนำข้อพิพาทนั้นเสนอต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดได้ ซึ่งการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการนั้น กฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการหรือกฎหมายอื่นไม่ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาหรืออายุความการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเอาไว้ แต่การเสนอข้อพิพาท

ต่ออนุญาตตุลาการเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งจึงต้องกระทำภายในอายุความ
ดังนั้น ระยะเวลาในการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตตุลาการจึงมีหลักว่า ข้อพิพาทใดที่อาจเสนอเป็นคดี
ต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ข้อพิพาทนั้นก็สามารถเสนอต่ออนุญาตตุลาการได้ภายในกำหนด
ระยะเวลาเดียวกัน เมื่อคดีนี้สัญญาระหว่างคู่พิพาท ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ไม่ได้กำหนด
เรื่องระยะเวลาการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตตุลาการเอาไว้โดยเฉพาะ การเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตตุลาการ
จึงกระทำได้ภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อคดีนี้เป็นการพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิและ
หน้าที่ระหว่างคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานอันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อข้อพิพาทได้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครอง
เปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ
คือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และต้องนับอายุความตามบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะที่ทำการพิจารณาคดี
กล่าวคือ ภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่ง
การฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑
เมื่อบริษัทฯ ยื่นคำเสนอข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ต่ออนุญาตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔
พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นการยื่นภายในกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มิข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา
ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่ออนุญาตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว โดยนัดที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหา
เกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ
มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า มติที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวที่ว่า “ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง
เปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา
ในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี
มาฟ้องต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบ
กำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนด
ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์
แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครอง
เปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลา

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป” นั้น ถือเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๕ และมีได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงออกโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ จึงไม่มีผลบังคับใช้ในสถานะของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง นอกจากนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งใช้บังคับ ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” แต่มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กำหนดให้เริ่มนับอายุความคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คือตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ การฟ้องคดีปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เริ่มนับระยะเวลาอายุความใน “วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ” ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากวันที่ “รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาพิจารณาในประเด็นการนับอายุความกรณีบริษัท ไฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่าเป็นการเสนอข้อพิพาทภายในอายุความโดยชอบแล้ว เป็นผลให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากต้องถูกบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ หรือการกระทำดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕
วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เกิดจากประธานศาลปกครองสูงสุดตรวจพิจารณาร่างคำสั่งคำร้อง
ที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเสนอมาจากองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแล้ว
เห็นว่า ขณะนั้นศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการได้เพียงปีเศษ และมีคดีลักษณะที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหา
การตีความระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง
เปิดทำการมาฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วจะต้องเริ่มนับอายุความวันใด ข้อพิพาทบางคดี
บางข้อหาอายุความไม่สอดคล้องกัน และขณะนั้นองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแต่ละองค์คณะก็มีความเห็น
ที่แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกัน ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรนำคดีตามคำร้องทั้ง ๓ คดี เข้าวินิจฉัย
โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นบรรทัดฐานแนวทางการทำคำพิพากษาและหรือ
คำสั่งกรณีดังกล่าว จึงมิใช่การเสนอออกกระเปียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๔
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้ง ก.ศป. หรือ ก.บ.ศป.
ก็มิได้มีความเห็นควรบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองใด ๆ
และคณะอนุกรรมการกฎหมายก็ได้พิจารณาร่างระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเสนอ
ต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด และมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็มีใช้ระเบียบที่ออกเพื่อบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คดีปกครอง แต่เป็นการวินิจฉัยปัญหาและคดีตามคำร้องทั้ง ๓ คดี เพื่อเป็นแนวคำวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่
เท่านั้น แนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้มีผลบังคับผูกพันเหมือนกับ
ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะระเบียบวิธีพิจารณาดังกล่าวมีผลบังคับ
ผูกพันกฎหมายที่ตุลาการศาลปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ซึ่งหากมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ฝ่าฝืน
ระเบียบดังกล่าว การดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้
โดยตุลาการองค์คณะหรือศาลที่สูงกว่าได้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
องค์คณะอาจเห็นต่างได้แต่ก็ต้องระบุมเหตุผลการวินิจฉัยและอาจถูกประธานศาลปกครองสูงสุดนำเข้าวินิจฉัย
โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งก็ได้ หลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ได้วินิจฉัยคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แล้ว องค์คณะตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าวตามแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ อีกจำนวนมาก จึงเห็นว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดี เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เป็นการวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หาใช่การออกกระเปียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามบทบัญญัติ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีคำร้องนี้จึงต้องด้วยบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ประเด็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเปียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เกิดจากประธานศาลปกครองสูงสุดตรวจพิจารณาร่างคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ขององค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแล้ว เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องภายหลังศาลปกครองเปิดทำการแล้วจะต้องเริ่มนับอายุความวันใด และแต่ละองค์คณะมีความเห็นที่แตกต่าง ไม่สอดคล้องกัน จึงเห็นสมควรนำคดีตามคำร้องทั้ง ๓ คดี เข้าวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นบรรทัดฐานแนวทางการทำคำพิพากษาและหรือคำสั่งกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่” โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวางแนววินิจฉัยในคดีซึ่งมีปัญหาเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ถ้าฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม อายุความฟ้องคดียังไม่ครบกำหนด แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการ การฟ้องคดีดังกล่าวจะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี จึงมีมติให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และมีมติด้วยว่าคดีที่ฟ้องหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าเห็นว่าคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไปแล้วมีคดีอื่นนำมาติดังกล่าวไปอ้างในคำพิพากษา อันเป็นดุลพินิจในการพิจารณาคดีขององค์คณะคดีนั้น แต่ไม่ได้มีผลบังคับว่า คดีอื่น ๆ ทุกคดีต้องนำมาติดังกล่าวไปใช้พิพากษาคดีแต่อย่างใด แม้แต่คดีที่ผู้ร้องเรียนยื่นคำขอต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามคดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ องค์คณะศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยคดีโดยมิได้อ้างมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนี้ การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งนี้จึงหาใช่เป็นการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” จึงมีต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ไม่ใช่เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ จึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ ให้ยกคำร้อง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” หมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้งวิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือ ก.ศป. หรือ ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” หมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

เกี่ยวกับประเด็นที่หนึ่งว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่ เห็นว่า พยานหลักฐานที่จะชี้ว่าการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือเป็นการวินิจฉัยคดีคือระเบียบวาระการประชุม มติที่ประชุมใหญ่ และรายงานการประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่ศาลปกครองสูงสุดส่งมา ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลเหตุที่ต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๕๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๕๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๕๕ กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อน ศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งตามระเบียบวาระเข้าประชุมวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ข้อ ๑ อ้างว่าคดีทั้งสามมีลักษณะของคดีแตกต่างกัน มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาร่วมกันคือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี และในระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องเพื่อพิจารณา มีการสรุปคำฟ้อง ความเห็นของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องอุทธรณ์ และความเห็นของศาลปกครองสูงสุดของแต่ละคดี แต่เมื่อพิจารณาการอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แล้ว มิได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใด คดีหนึ่งของทั้งสามคดีนั้นเป็นการเฉพาะเหมือนกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีทั่ว ๆ ไป เพื่อนำไปสู่ การพิจารณาชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีที่มีผลเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเฉพาะในคดีนั้น ๆ ทั้งที่ตาม ระเบียบวาระการประชุมยอมรับว่าคดีทั้งสามมีลักษณะคดีแตกต่างกัน แต่เป็นการอภิปรายทั้งสามคดีพร้อมกัน ประกอบกับระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาในครั้งนั้น วาระที่ ๒ เรื่องเพื่อพิจารณา ข้อ ๗ สรุปใจความว่า การกำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหาเพื่อให้พิจารณาคดีทั้งสามร่วมกัน อันแสดงว่า ต้องการพิจารณาคดีทั้งสามให้เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อหาแนวทางเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่ว ๆ ไป ที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เป็นบรรทัดฐานในแนวทางเดียวกัน ถ้าหากเป็นการวินิจฉัยปัญหาคดี ผลการพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของแต่ละคดี ซึ่งการประชุมใหญ่ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือมีกฎหมายหรือระเบียบในการพิจารณาคดีปกครองนี้เป็นปัญหาหนึ่ง ซึ่งสามารถวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อแนวทางการฟ้องคดีปกครอง ที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมิได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๔ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงมิใช่การใช้ความกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ หรือชี้ขาดเพื่อระงับข้อพิพาทในประเด็นที่ได้ฟ้อง ประกอบกับมติในวันดังกล่าวที่มีต่อไปว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ... แต่ถ้า เห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา

ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ... โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป ก็เป็นการกำหนดแนวทางการฟ้องคดีไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งจะมีต่อไป หาได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีใดที่เกิดขึ้นแล้วให้วินิจฉัยในการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งนั้น ทั้งหาได้เกี่ยวกับคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ที่ให้นำเข้าประชุมด้วยแต่อย่างใดไม่ ยิ่งไปกว่านั้นตามคำสั่งในคดี คำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำสั่งที่ ๑๑๕/๒๕๔๖ และคำสั่งในคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ คำสั่งที่ ๒๓๑/๒๕๔๖ มิได้กล่าวถึงมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่พิเคราะห์เพื่อชี้ขาดประเด็นแห่งคดีเลย อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งนั้นมีได้เป็นการวินิจฉัยปัญหาในคดี ส่วนคำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ คำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ แม้จะอ้างศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ในส่วนพิเคราะห์ แต่กรณีที่เกิดแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการให้ฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คำสั่งนั้นได้อ้างถึงอายุความฟ้องคดีทั้งต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่ยังไม่ขาดอายุความ เป็นสำคัญแล้วจึงวินิจฉัยเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นนี้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการที่ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ จึงเป็นระเบียบเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี เมื่อระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นระเบียบการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี ดังนั้นมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่สองว่า ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) มีใจความว่า บรรดาระเบียบ ... ที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ... เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) มีใจความว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๔๔ ... ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎร ... เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ... ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น เช่นนี้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงใช้บังคับได้ตามมาตรา ๕ ทั้งต้องส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ด้วย แต่ข้อเท็จจริงได้ความว่าหาได้มีการส่งระเบียบดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบไม่ ทำให้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจใช้บังคับได้ การที่ศาลปกครองกล่าวในคำสั่งคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการจึงเป็นการนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไปใช้วินิจฉัยรวมทั้งบางคดีเช่นคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑-๒๒๓/๒๕๖๒ ของศาลปกครองสูงสุดใช้ข้อความว่า เมื่อข้อพิพาทได้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่ออายุความหมายถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้อง บังคับฟ้อง หรือร้องทุกข์ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑๒ บัญญัติอายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นต้นไป ... การใช้ถ้อยคำในคำพิพากษาว่า การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ จึงไม่มีกฎหมายให้อ้างอิง แต่เป็นการนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไปอ้างอิงเพื่อวินิจฉัย เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นระเบียบที่ไม่อาจบังคับได้ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มีใจความว่า ให้ศาลต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง มีใจความว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ มีใจความว่า วิธีพิจารณาคดี ... ของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย การที่ศาลปกครองนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง ที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๕ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) และ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปใช้ในคดี แม้เรื่องพิการณานี้จะไม่มีปัญหาให้พิจารณาว่า การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร แต่การที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเมื่อไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่อาจ นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ ถือได้ว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๔ วรรคสี่ ส่วนประเด็นว่ามติที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๕ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ผู้ถูกละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลต่อศาล หรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ จึงไม่มีกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง คดีปกครอง เป็นการออกกระเปียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อไม่ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ดังกล่าว พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว มีมติว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นจะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ผู้ร้องเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อไม่ได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงไม่มีผลบังคับตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า มติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ ไม่จำเป็นต้องส่งสภาผู้แทนราษฎรและไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครองที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจพิจารณาคดีของศาลจากศาลยุติธรรมเป็นศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการไม่ครอบคลุม ดังนั้น การออกระเบียบตามบทบัญญัตินี้จึงเสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ต้องส่งระเบียบที่ออกโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบก่อน โดยสภาพของระเบียบที่ออกโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช่เฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง

ส่วนมาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นควร หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้สภาพของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรานี้เป็นการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดย่อมมีผลผูกพันเฉพาะปัญหาหรือคดีนั้น ๆ เท่านั้น

เมื่อพิจารณามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แล้ว เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้ระยะเวลาฟ้องคดีในช่วงเปลี่ยนผ่านการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ จึงมีการนำปัญหาดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยระเบียบวาระการประชุมขอให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด “กำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหา” มิใช่เป็นเพียงการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดี แต่ประสงค์ให้การพิจารณาพิพากษาคดีอื่น ๆ ต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันมติของที่ประชุมใหญ่นี้จึงเป็นมติที่เสมือนบัญญัติบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการทั่วไปในทุกคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครอง รวมคดีทุกประเภทตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เสมือนการบัญญัติบทเฉพาะกาลในกฎหมาย มิใช่เป็นการวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่ง ทั้งนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างกับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระยะเวลาฟ้องคดีเป็นระยะเวลาบังคับการใช้สิทธิในการดำเนินการกระบวนการพิจารณา เป็นขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งต่างกับอายุความที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ไม่ใช่การบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาอายุความ ไม่ใช่การตัดสิทธิในการฟ้องคดี เพียงแต่จำเลยมีสิทธิยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ ส่วนระยะเวลาฟ้องคดีจึงเป็นข้อกฎหมายที่มีความสำคัญเพราะเป็นการตัดสิทธิของบุคคล การขยายระยะเวลาฟ้องคดีไม่อาจทำได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การพิจารณาขยายระยะเวลาฟ้องคดีย่อมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ ซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ก่อนการประกาศใช้บังคับ

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือ

แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

การออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี ในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงเสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ต้องส่งระเบียบตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสพิจารณาตรวจสอบ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แย้ง ยังต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ กรณีนี้ แม้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านเขตอำนาจศาล แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่งด้วย ดังเช่น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการออกระเบียบโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ ย่อมไม่มีผลบังคับ ปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มาตรา ๒๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการ

ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ... เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ ... ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมา มีการเสนอญัตติ และสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกคือ การพิจารณาคำร้องนี้เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องอายุความเป็นเรื่องสำคัญและกฎหมายที่กำหนดอายุความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี อันควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ซึ่งศาลปกครองไม่ได้พิจารณาพิพากษาในประเด็นนี้ จึงไม่เป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ไม่เป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามมาก็คือ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ต่างกำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ หรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ ก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “... การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่เป็นประเด็นปัญหาในเรื่องนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดก็ได้ เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างระยะเวลาและอายุความแล้ว ระยะเวลาหมายถึงระยะของเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา อายุความเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดเวลานั้น อายุความจึงเป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หากล่วงพ้นกำหนดเวลาแล้วเป็นเหตุให้สิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ ซึ่งหากกำหนดเวลานั้นเป็นอายุความ ศาลจะงด ขยาย หรือยื่นเข้าไม่ได้ และกฎหมายที่กำหนดอายุความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี บุคคลจะตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ และศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง แต่ถ้าเป็นระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลอาจยื่นหรือขยายได้ และไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่าการที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มาจากมูลเหตุในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔

คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีเหตุแห่งการฟ้องที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วจะต้องเริ่มนับอายุความวันใด แต่เมื่อพิจารณารายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ พบว่าข้อเท็จจริงของคดีทั้งสามเรื่องแตกต่างกัน แต่การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งดังกล่าวได้อภิปรายทั้งสามคดีพร้อมกันโดยไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดีเป็นการเฉพาะ และเมื่อพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองของคำร้องทั้งสามเรื่องก็ไม่ได้อ้างอิงมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ไว้โดยตรง อีกทั้งเมื่อพิจารณามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในช่วงที่ศาลปกครองเปิดทำการ โดยให้เริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีในวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ดังนั้น การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงไม่ใช่การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีโดยทั่วไปอันนำไปสู่การพิจารณาชี้ขาดประเด็นแห่งคดี หรือเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาหาแนวทางการวินิจฉัยคดีเพื่อให้คดีมีบรรทัดฐานเดียวกันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาก็คือ หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการออกระเบียบดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาล ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อประเด็นแห่งคดีนี้เป็นการพิจารณาว่า การออกระเบียบต้องดำเนินการตามกฎหมายและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หรือไม่ ไม่มีประเด็นพิจารณาว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีของผู้ร้องเรียนไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นองค์กรศาล ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีหรือกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้นด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ เมื่อการออกกระเบียบบเกี่ยวกับการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้องต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่ดำเนินการออกกระเบียบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

ส่วนที่ผู้ร้องเห็นว่า การออกกระเบียบบดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสามเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น ซึ่งการออกกระเบียบบดังกล่าวก็ไม่ใช่การตัดสิทธิผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลแต่อย่างใด ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๔ ที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th

QRcode