



รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๕



เล่ม ๒

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๕
เล่ม ๒

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๕ เล่ม ๒**
ISBN: 978-616-8033-88-3
ปีที่พิมพ์ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖
จำนวน ๖๐๐ 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 บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๘๙๕๐-๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายสำลี รักสุทธี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่.....	๓
● ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....	๑๒
● ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....	๑๖
● ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....	๑๙
● ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน.....	๒๔
● ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....	๓๐
● ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....	๓๔
● ความเห็นส่วนตัวของ นายจirinติ หะวานนท์.....	๓๙
● ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....	๔๑
● ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....	๔๕

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....	๕๕
● ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....	๖๕
● ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....	๗๑
● ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....	๗๖
● ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน.....	๘๒
● ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....	๘๗
● ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....	๙๓
● ความเห็นส่วนตัวของ นายจirinติ หะวานนท์.....	๑๐๐
● ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....	๑๐๓
● ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....	๑๐๙

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)

(ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

หรือไม่๑๑๙

- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๑๒๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๑๓๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน.....๑๔๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๑๔๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๑๕๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจirinดิ หะวานนท์.....๑๕๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๑๕๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๑๖๓

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่.....๑๗๗

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม.....๑๘๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๑๘๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๑๙๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน.....๑๙๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๐๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๒๐๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจirinดิ หะวานนท์.....๒๐๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๒๑๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๒๑๕

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖)

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง

และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่๒๒๗

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม๒๓๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ๒๓๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์๒๔๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน๒๕๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม๒๕๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน๒๖๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรินทร์ หะวานนท์๒๖๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์๒๖๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์๒๗๒

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่๒๘๑

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม๒๙๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ๒๙๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์๓๐๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน๓๐๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม๓๑๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน๓๑๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรินทร์ หะวานนท์๓๑๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์๓๒๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์๓๒๗

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่๓๓๕

- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม๓๔๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ๓๕๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์๓๕๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน๓๖๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม๓๖๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน๓๗๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจิรนิติ หะวานนท์๓๗๙
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนภดล เทพพิทักษ์๓๘๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์๓๘๖

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายสำลี รักสุทธี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธ์ เตมียาเวส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๗๘ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคภูมิใจไทย (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม โจทก์ ผู้ถูกร้อง จำเลย เรื่อง ลักทรัพย์ ว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง



- ๒ -

ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามมาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี คดีพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ตามกฎหมาย ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้ว เป็นกรณีและผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษา อันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้ถูกร้อง เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน เข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญ จะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ คำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗๘ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้อง ไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏชัดเจนว่า



- ๓ -

ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ และคดีถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับผู้ร้อง ส่งสำเนาคำพิพากษาดังกล่าวและสำเนานั่งสือรับรองคดีถึงที่สุดพร้อมรับรองความถูกต้องจากศาลจังหวัด มหาสารคาม กรณีปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องอาศัยอยู่ที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เมื่อปี ๒๕๕๑ ประสบปัญหาสถานบริการเปิดกิจการติดกับบ้านของผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวและที่พักอาศัยของประชาชน นักศึกษา ทำให้ประชาชนได้รับความลำบาก จากเสียงดนตรี และทำให้เกิดอันตรายต่อนักศึกษา ต่อมาเมื่อปี ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องและชาวชุมชน ร้องเรียนปัญหาดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ถูกร้องจึงนำสิ่งของ ในสถานบริการที่ทำให้เกิดเสียงดังไปทิ้งเพื่อให้ปรากฏปัญหานำไปสู่การพิจารณาของหน่วยงานราชการ ผู้ถูกร้องถูกดำเนินคดีข้อหาบุกรุกและลักทรัพย์ ทัศนคติของผู้ถูกร้องแนะนำให้รับสารภาพ เพื่อให้ศาล พิพากษารอการลงโทษ ผู้ถูกร้องยังสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้ถูกร้อง ยอมรับว่าไม่ได้ศึกษารัฐธรรมนูญโดยละเอียดจึงรับสารภาพตามที่ทัศนคติแนะนำและได้คืนทรัพย์สิน ให้ผู้เสียหายทุกชิ้น เหตุการณ์นี้ทำให้มีการย้ายร้านดังกล่าวไปอยู่ในเขตพื้นที่การอนุญาตตั้งสถานบริการ แม้ผู้ถูกร้องเป็นผู้กระทำผิด แต่ผู้ถูกร้องมุ่งทำงานสร้างประโยชน์ให้ประชาชนทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและ ในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทุ่มเทเสียสละและมีผลงานเป็นที่ยอมรับ ของประชาชน แม้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคามว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา แต่การกระทำของผู้ถูกร้องมิได้เกิดจากการกระทำ โดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ผู้ถูกร้องยอมอยู่ ในฐานะที่จะได้รับความไว้วางใจในความสุจริต สามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)



- ๔ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบางประการของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิกิริยาต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะเป็นหนทางให้ใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้โดยง่าย บุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมองในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น หลักการสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๐) ยึดถือคำพิพากษา



- ๕ -

ของศาลอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษ หรือได้รับการ
ลงโทษหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๓
มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๔
วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำ
โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา และคดีนี้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ไม่มีคู่ความฝ่ายใด
อุทธรณ์ ถือว่าคดีถึงที่สุดแล้ว ตามหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคาม ลงวันที่ ๑๖
กันยายน ๒๕๖๔ ต่อมาผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม
๒๕๖๒

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า การกระทำความผิดดังกล่าวของผู้ถูกร้องมิได้เกิดจากการกระทำ
โดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เห็นว่า
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มีเจตนารมณ์ให้ยึดถือคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดว่าได้กระทำ
ความผิดตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๔
บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิด
ฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษ ...” มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดลักทรัพย์ (๑) ในเวลา
กลางคืน ... (๓) โดยทำอันตรายสิ่งกีดกันสำหรับคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือโดยผ่านสิ่งเช่นว่านั้น
เข้าไปด้วยประการใด ๆ ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำ
ที่ประกอบด้วยลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในอนุมาตราดังกล่าวแล้วตั้งแต่สองอนุมาตราขึ้นไป ผู้กระทำ
ต้องระวางโทษ ...” มาตรา ๓๓๖ ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๓๔ มาตรา ๓๓๕
มาตรา ๓๓๕ ทวิ หรือมาตรา ๓๓๖ โดยแต่งเครื่องแบบทหารหรือตำรวจหรือแต่งกายให้เข้าใจว่า
เป็นทหารหรือตำรวจ หรือโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อยานพาหนะเพื่อสะดวก
แก่การกระทำผิดหรือการพาทรัพย์สินนั้นไป หรือเพื่อให้พ้นการจับกุม ต้องระวางโทษหนักกว่า
ที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ กึ่งหนึ่ง” ดังนั้น ความผิดฐานลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา ๓๓๕ ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ จึงเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวล



- ๖ -

กฎหมายอาญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว ข้อโต้แย้งดังกล่าวฟังไม่ขึ้น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคามในคดีอาญาว่า กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา และคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ...” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว กล่าวคือ การต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องมีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิใช่ต้องไม่มีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องไม่มีตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามเมื่อใด ย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงทันทีที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีนี้



- ๗ -

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ความปรากฏเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคาม มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ คดีนี้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ถือว่าคดีถึงที่สุด อันเป็นเหตุที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ผู้ถูกร้องใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ผู้ถูกร้องทราบข้อเท็จจริงนี้อยู่ก่อนว่า ในวันที่ผู้ถูกร้องใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑๐) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยเหตุที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา แม้ผู้ถูกร้องจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้ง คือวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ



- ๘ -

ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๙ -

(คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุต่าง ๆ รวมถึงมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามบางประการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรวมถึงบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง โดยกำหนดกรณีเกี่ยวกับฐานความผิดให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพึงมีและมีหลักการสำคัญ คือ ต้องยึดถือการที่ศาลได้วินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่เป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษอย่างไร หรือจะถูกลงโทษหรือไม่

ข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานในคดีนี้ปรากฏว่า พนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม ในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ในความผิดอาญาฐานลักทรัพย์ ต่อมาศาลจังหวัดมหาสารคาม

มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณามีเหตุบรรเทาโทษลดโทษกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ถูกร้องกระทำความผิดเป็นครั้งแรกและอยู่ในวิสัยที่จะกลับตัวเป็นพลเมืองดี โทษจำคุกศาลให้รอการลงโทษมีกำหนด ๓ ปี และกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ

ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ สังกัดพรรคคอนาคัดใหม่ ต่อมาย้ายไปสังกัดพรรคภูมิใจไทย ได้ยื่นคำโต้แย้งว่า ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นแต่อย่างใด อีกทั้งทรัพย์สินที่เอาไป ได้คืนให้กับเจ้าของทรัพย์สินครบถ้วนแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลจังหวัดมหาสารคาม ได้ความว่า ผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพต่อศาลจังหวัดมหาสารคามว่าได้กระทำความผิดและศาลจังหวัดมหาสารคามได้พิจารณาและมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต และคดีดังกล่าวได้ถึงที่สุดแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง ดังกล่าว ต้องตีความเพื่อให้สามารถมีผลบังคับใช้ได้

สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วน of ลักษณะต้องห้าม และต้องตีความอย่างเป็นระบบ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง แล้ว เห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องรายนั้นสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใดมีข้อพิจารณา ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ลักษณะต้องห้ามนั้นเกิดขึ้นระหว่างการดำรงตำแหน่ง หรือก่อนการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงยังคลุมเครือ ไม่ชัดเจนว่าจะถือเป็นลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ต้องมีการพิจารณาและไต่สวนเพื่อให้ข้อเท็จจริงยุติเสียก่อน หากเข้าข่ายเป็นลักษณะต้องห้ามและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง การวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องรายนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วัน that ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องรายนั้น

ลักษณะที่สอง เป็นกรณีที่ลักษณะต้องห้ามนั้นเกิดขึ้นก่อนการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นกรณีที่มีความชัดเจน เช่น ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว และผู้ถูกร้องรายนั้นรู้ถึงเหตุอันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมาก่อนที่ผู้ถูกร้องรายนั้นจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องรายนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วัน that ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง ทั้งที่ผู้ถูกร้องรายนั้นตกเป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิตั้งแต่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องในคดีนี้เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคามว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ และผู้ถูกร้องรู้ถึงผลของคำพิพากษาดังกล่าวแล้วก่อนที่จะใช้สิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นกรณีที่มีความชัดเจนว่าผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๐) แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกร้องตกเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ต้น จึงส่งผลให้ผู้ถูกร้องเป็นผู้ที่ไม่เคยมีสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแต่อย่างใด สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดนับแต่วันเลือกตั้ง (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๒)

เมื่อผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๐) ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วัน that ตำแหน่งนั้นว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕

วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๒) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง



ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ร้อง

นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ความอาญา เรื่อง ลักทรัพย์ คดีระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคามเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ถูกร้อง เป็นจำเลยว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท พิเคราะห์รายงานการสืบเสาะและพินิจแล้ว เห็นว่าขณะเกิดเหตุจำเลยมีอายุมาก และเพิ่งกระทำความผิดเป็นครั้งแรก

เมื่อพิจารณาประกอบกับภูมิหลังของจำเลย ซึ่งรับราชการจนเกษียณอายุ มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง จึงจัดว่าโดยพื้นฐานนิสัยและความประพฤติ จำเลยยังอยู่ในวิสัยที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไขให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ไม่ยาก ทั้งจำเลยได้วางเงินชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วบางส่วน เห็นว่าจำเลยสำนึกในการกระทำของตน เห็นควรให้โอกาสจำเลยกลับตนเป็นพลเมืองดี โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติจำเลยโดยให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ จำนวน ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี กับให้จำเลยกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และคดีดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว

พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ซึ่งเป็นความผิดที่ทุจริตร้ายแรงอันยอมความมิได้ ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง” เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” ประกอบมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำ ... ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ...” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว กล่าวคือ ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มิใช่ต้องไม่มีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องไม่มีตลอดระยะเวลาที่

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามเมื่อใด ย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงทันทีที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคาม มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิและคดีดังกล่าวได้ถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่วันที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้ว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง เช่นนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดมหาสารคามในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ คดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามพิพากษาคดีว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องให้การสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้ถูกร้องโดยให้ผู้ถูกร้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ จำนวน ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี กับให้ผู้ถูกร้องกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และคดีนี้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ จึงถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้ว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง โดยบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ... ” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ... ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ต้องกำหนดให้นำลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงต้องมีหลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนตลอดการปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ กล่าวคือ ถูกบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง

ในทางการเมือง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น ได้มีการกำหนดให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพึงมี โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการสำคัญในการยึดถือการที่ศาลได้วินิจฉัยว่าได้มีการกระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษอย่างไรหรือจะถูกลงโทษหรือไม่ โดยเหตุนี้ในเวลาที่มีการล้างมลทินหรืออภัยโทษบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ได้รับผลจากการล้างมลทินหรือการได้รับการอภัยโทษ เนื่องจากการล้างมลทินเป็นการลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาครบถ้วนและพ้นโทษแล้ว ส่วนการอภัยโทษเป็นการให้อภัยแก่ผู้ต้องโทษที่กำลังได้รับโทษอยู่ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกลงโทษต่อไป การล้างมลทินและการอภัยโทษจึงมีลักษณะเป็นการลบล้างโทษไม่ใช่การลบล้างความผิดแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ความผิดนั้นยังคงอยู่ จึงต้องถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) นอกจากนี้ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นำลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ มาเป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามได้พิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)(๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ และคดีนี้พ้นระยะเวลากุศลตามกฎหมาย ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ จึงถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)(๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยมีได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไป

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) โดยให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง คือ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง

ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
		นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบางประการของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิด

อันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันจะเป็นหนทางให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการใช้ฐานะตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยจึงต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง

คำว่า การมีคำพิพากษาถึงที่สุด หมายถึง คดีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่คู่ความมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ผลแห่งคดีถึงที่สุดย่อมต้องเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นกรณีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในกรณีที่มิได้ใช้สิทธิฎีกา รวมทั้งในกรณีที่มีการใช้สิทธิอุทธรณ์และมีคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แล้ว กฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ผลแห่งคดีถึงที่สุดย่อมต้องเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือในกรณีใช้สิทธิฎีกาและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีนั้น ผลแห่งคดีถึงที่สุดย่อมต้องเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลฎีกา หรือหากศาลชั้นใดมีคำพิพากษาแล้วไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลที่สูงขึ้นไป หรือกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกาในเรื่องนั้น ๆ ถือว่า คดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ทั้งนี้ คำพิพากษาถึงที่สุดแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ คำพิพากษาถึงที่สุดตามแบบพิธี หมายถึง เป็นคำพิพากษาถึงที่สุดที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้สิ้นสุดลง เช่น การพิพากษายกฟ้องเนื่องจากคดีขาดอายุความ หรือการนำคดีมายื่นอุทธรณ์หรือฎีกาเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น และคำพิพากษาถึงที่สุดตามเนื้อหา หมายถึง เป็นคำพิพากษาที่ได้อธิบายในเนื้อหาของคดีว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยได้ให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องชี้แจงข้อกล่าวหาและยื่นพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีผู้ถูกร้องได้มีคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ขอให้ศาลเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องได้พิสูจน์โดยกำหนดนัดไต่สวนประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นั้น เห็นว่าแม้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงในประเด็นแห่งคดีก็ตาม

แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นที่ยุติเมื่อศาลจังหวัดมหาสารคามพิพากษาคดีหมายเลขดำ
ที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ประกอบกับ
ผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพและคดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงถือว่ากระบวนการพิจารณาคดีได้ให้
ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี (Fair Trial) และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.๓๓

๑.๓๓

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ
ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน
ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมาย
อาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด
ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือ
หรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

๑.๓๓

๑.๓๓

มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

๑.๓๓

๑.๓๓

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

๑.๓๓

๑.๓๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง
สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เริ่มต้นตั้งแต่วันเลือกตั้ง และสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๑
(๑) - (๑๓) เช่น ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙๗ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ เป็นต้น ซึ่งมาตรา ๑๐๑ (๖)

ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) ตามประเด็นแห่งคดีนี้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่งให้คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี และศาลจังหวัดมหาสารคามได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ รับรองว่าคดีถึงที่สุด และความผิดตามผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาดังกล่าวเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ในเหตุฉกรรจ์ตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีองค์ประกอบความผิดว่ากระทำโดยทุจริต

ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องโดยแท้มิได้เกิดจากการกระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นแต่อย่างใด และทรัพย์สินที่เอาไปได้คืนให้กับเจ้าของทรัพย์สินครบถ้วนแล้วนั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏในคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพต่อศาลจังหวัดมหาสารคามว่าได้กระทำความผิดและศาลจังหวัดมหาสารคามได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแห่งคดีและพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดฐานลักทรัพย์โดยรับฟังเป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุด

ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ตามคำร้องปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคาม มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่า ผู้ถูกร้อง มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบ มาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ให้คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ มีกำหนด ๓ ปี และศาลจังหวัดมหาสารคามได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ รับรองว่า คดีดังกล่าวถึงที่สุด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ แล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง” ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทำให้มีตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ใน ลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่ง ที่ว่างลง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาล มีผลในวันอ่าน

ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
		นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ เนื่องจากศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ (๑) (๓) วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท ให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ ผู้ถูกร้อง โดยให้ผู้ถูกร้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติจำนวน ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี

กับให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ คดีถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ร้านผับบาร์ที่เกิดเหตุอยู่ใกล้บริเวณที่พักอาศัยของผู้ถูกร้อง เปิดเล่นดนตรีสดส่งเสียงดังอีกทีก็ครึกโครม สร้างปัญหาทางเสียงให้ผู้ถูกร้องและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ตลอดจนนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่ต้องการความสงบในการเรียนหนังสือ ผู้ถูกร้องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดมหาสารคามหลายครั้งแล้วแต่ไม่เป็นผล วันเกิดเหตุผู้ถูกร้องต้องเขียนต้นฉบับแบบฝึกหัดส่งสำนักพิมพ์ที่พิมพ์หนังสือแบบเรียนจำหน่ายด่วนเพื่อพิมพ์ออกให้ทันกับการสอบปลายภาคเรียนของนักเรียน ทำให้ผู้ถูกร้องไม่มีสมาธิเขียนหนังสือ เมื่อเจ้าของร้านและทุกคนกลับที่พักหมดแล้ว ผู้ถูกร้องได้เข้าไปในร้านติงสายไมค์ รื้อสิ่งที่ทำให้เกิดเสียงดังและนำไปทิ้ง วันต่อมาทางร้านได้แจ้งขอหาผู้ถูกร้องว่า บุกรุกและลักทรัพย์สินในร้าน ผู้ถูกร้องปฏิเสธว่าไม่ปรารถนาจะขโมย แต่ทำเพื่อให้ทางร้านย้ายไปที่อื่นที่ถูกต้องตามเทศบัญญัติ ผู้ถูกร้องได้แต่งตั้งนายความเพื่อต่อสู้คดี แต่ทนายความได้กะยั้นกะยอให้ผู้ถูกร้องรับสารภาพโดยบอกว่ารับสารภาพแล้ว ศาลจะรอการลงโทษให้และสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตามปกติ ผู้ถูกร้องไม่ได้อ่านศึกษารัฐธรรมนูญโดยละเอียด เพราะเป็นช่วงหาเสียงให้เพื่อนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องจึงได้รับสารภาพตามที่ทนายความแนะนำ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ... ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ...” ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๔

บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษ ...” มาตรา ๓๓๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดลักทรัพย์ (๑) ในเวลากลางคืน ... (๓) โดยทำอันตรายสิ่งกีดกั้นสำหรับคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือโดยผ่านสิ่งเช่นว่านั้นเข้าไป ด้วยประการใด ๆ ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำที่ประกอบด้วยลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในอนุมาตราดังกล่าวแล้วตั้งแต่สองอนุมาตราขึ้นไป ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษ ...” มาตรา ๓๓๖ ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๓๔ มาตรา ๓๓๕ มาตรา ๓๓๕ ทวิ หรือมาตรา ๓๓๖ โดยแต่งเครื่องแบบทหารหรือตำรวจหรือแต่งกายให้เข้าใจว่าเป็นทหารหรือตำรวจ หรือโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้นาฬิกาเพื่อสะกดก่การกระทำผิดหรือการพาทรัพย์สินนั้นไป หรือเพื่อให้พ้นการจับกุม ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ กึ่งหนึ่ง” ดังนั้น ความผิดฐานลักทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ และมาตรา ๓๓๖ ทวิ จึงเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย และไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ ตามหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคาม ที่ ศย ๓๐๔.๐๑๐/(กน.)๑๖๔๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่าทนายความเคยยื่นคำขอให้ผู้ถูกร้องรับสารภาพ และไม่ได้อ่านศึกษารัฐธรรมนูญโดยละเอียด มิอาจจะอ้างได้ จึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ (๑) (๓) วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นต่อไปมีว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด เห็นว่า ปกติสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงทันทีที่มีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่วันที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง

จึงสิ้นสุดลงและพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไป ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตั้งตำแหน่งนั้นว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน

จึงมีความเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๐) ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และให้ถือว่า วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินใน ความผิดฐานฟอกเงิน ...”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่กำหนด ลักษณะต้องห้ามบางประการของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็น ปกป้องภัยต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะเป็นหนทางให้ใช้ตำแหน่งและ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้โดยง่าย เนื่องจากบุคคลที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นนี้จึงต้อง ได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนในทุกด้าน ปราศจากมลทิน มัวหมอง ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น หลักการสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๐) ยึดถือการที่ ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษ หรือ ได้รับการลงโทษหรือไม่ หรือมีการล้างมลทินหรืออภัยโทษหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคาม มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีนั้นมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องให้การ รับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้การ ลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้ถูกร้องโดยให้ผู้ถูกร้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุม ประพฤติ จำนวน ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี กับให้ผู้ถูกร้องกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือ สาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๕๖ หากไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ คดีไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ จึงถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องมิได้เกิดจากการกระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และทนายความของผู้ถูกร้องแนะนำให้ผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพต่อศาล โดยบอกว่ารับสารภาพแล้วศาลจะให้รอการลงอาญา และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้ถูกร้องไม่ได้อ่านหรือศึกษารัฐธรรมนูญโดยละเอียด ผู้ถูกร้องจึงรับสารภาพตามที่ทนายความแนะนำ ทั้งทรัพย์สินของผู้เสียหายได้คืนไปหมดแล้ว

เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏในคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้องให้การรับสารภาพต่อศาลจังหวัดมหาสารคามว่าได้กระทำความผิดและศาลจังหวัดมหาสารคามได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงตามฟ้องนั้นแล้วพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ คดีดังกล่าวไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ จึงถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้วทำให้ข้อเท็จจริงรับฟังยุติตามคำพิพากษานั้น ผู้ถูกร้องจึงถูกปิดปากโดยกฎหมายมิให้ยกข้อกล่าวอ้างใด ๆ ให้รับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นให้ผิดไปจากคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคามว่าตนไม่ได้กระทำความผิดและไม่มีเจตนาทุจริตหาได้ไม่ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น

เมื่อความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญารวมทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มีเจตนารมณ์ให้ยึดถือการที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้วสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” ประกอบมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำ ... ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ...” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง เมื่อมีลักษณะต้องห้าม

ดังกล่าว กล่าวคือ ที่ว่าต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำ โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญานี้ จึงมิใช่ต้องไม่มีตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น แต่ต้องไม่มีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งด้วย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีเหตุใดเหตุหนึ่ง ตามที่บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามเมื่อใด ย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลงทันทีที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ได้ความว่าเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ซึ่งคดีนั้นไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา จึงถือว่าคดีได้ถึงที่สุดแล้วนับแต่ระยะเวลายื่นอุทธรณ์สิ้นสุดลง อันเป็นวันก่อนวันที่ ผู้ถูกร้องจะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่ (ที่ผู้ถูกร้อง สังกัดในขณะนั้น) ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เช่นนี้ผู้ถูกร้องจึงทราบข้อเท็จจริงนี้อยู่ก่อนแล้วว่า ในวันที่ที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องมี ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๐) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในข้อที่เคียดต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตาม ประมวลกฎหมายอาญาได้เลย เมื่อผู้ถูกร้องรู้อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่ก่อนวันที่สมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่ยังคงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่อีก การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ของผู้ถูกร้องย่อมเสียไปตั้งแต่แรก ไม่อาจฟังว่าผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไป จนถึงวันที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้ไม่สามารถนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง ที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ (ในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔) เป็นต้นไป มาใช้ในกรณีนี้ได้ อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันที่ เลือกตั้ง เช่นนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง คือ วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
		นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ นายสำลี รักสุทธี ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคภูมิใจไทย เคยต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคามว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณามีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี คดีถึงที่สุดแล้ว

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ โดยมาตรา ๙๘ (๑๐) บัญญัติว่า เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติความผิดฐานลักทรัพย์ในมาตรา ๓๓๔ ว่า ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ มาตรา ๓๓๕ และมาตรา ๓๓๖ ทวิ เป็นบทบัญญัติเหตุจรรยาของมาตรา ๓๓๔ ทำให้ผู้กระทำได้รับโทษหนักขึ้น การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา ๓๓๕ และมาตรา ๓๓๖ ทวิ ย่อมต้องเป็นการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์

ตามมาตรา ๓๓๔ มาก่อน เมื่อผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตามมาตรา ๓๓๕ และ มาตรา ๓๓๖ ทวิ เป็นการต้องโทษในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๖)

ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่อ้างว่า กระทำไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ต้องทนจากเสียงอึกทึกรึกโครมในเวลากลางคืนในพื้นที่พักอาศัยของตน เนื่องจากการเปิดร้านผับบาร์ ของผู้เสียหายในคดีดังกล่าว อันเป็นการผิดเทศบัญญัติ แต่ไม่มีหน่วยงานราชการใดสามารถแก้ปัญหาได้ ผู้ถูกร้องเข้าไปดำเนินการเพื่อให้ร้านผับบาร์ย้ายไปอยู่ที่ยื่นด้วยการเข้าไปร้องสิ่งที่ทำให้เกิดเสียงดังและ นำไปทิ้ง เพื่อให้ถูกต้องตามเทศบัญญัติ เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ตามข้อชี้แจงของผู้ถูกร้อง และ ผู้ถูกร้องกระทำด้วยเจตนาดี แต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายใช้อำนาจเข้าไปรื้อและนำสิ่งของของผู้อื่นไป ประชาชนทั่วไปย่อมไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการแก่ผู้ทำผิดกฎหมายด้วยตนเองโดยใช้กำลังหรือโดยวิธีการอื่น นอกจากวิธีการตามกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำอันละเมิดกฎหมาย เมื่อผู้ถูกร้อง ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมาย อาญา ผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเมื่อใด เห็นว่า คดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และมาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดนับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟัง คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒)

นายจรินทร์ ทะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ตามคำร้องนี้ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร ประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องให้ ศาลวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) โดยกล่าวอ้างว่า ศาลจังหวัด มหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ให้จำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี และคดีดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องเห็นว่า คำพิพากษาดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้อง เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๔

สำหรับคำขอให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกร้อง กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบ มาตรา ๓๓๖ ทวิ และคดีได้ถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับผู้ร้องส่งสำเนาคำพิพากษาดังกล่าวและสำเนาหนังสือ รับรองคดีถึงที่สุดพร้อมรับรองความถูกต้อง กรณีปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้องแล้ว จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และให้แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ... หรือความผิดเกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน ...” บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบางประการของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็น ปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันจะเป็นหนทางให้เกิดการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในการใช้ฐานะตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจาก บุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่ อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น ได้มีการกำหนดให้สอดคล้องกับหน้าที่

และความรับผิดชอบที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพึงมี ทั้งนี้ หลักการสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๐) ยึดถือการที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษ หรือได้รับการลงโทษหรือไม่ โดยเหตุนี้เมื่อมีการล้างมลทินหรือภัยโทษ การล้างมลทิน คือ การลบล้างโทษ ว่ามิเคยถูกลงโทษจำคุกในความผิดนั้น ๆ เท่านั้น แต่พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดซึ่งศาลพิพากษา ว่าได้กระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งยังคงอยู่ ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดและคำพิพากษา อันถึงที่สุดว่ามีการกระทำความผิดนั้น ส่วนการอภัยโทษเป็นการให้อภัยแก่ผู้ที่กำลังได้รับโทษอยู่ให้ได้รับ ยกเว้นไม่ต้องถูกลงโทษต่อไปอันเป็นการลดโทษมิใช่การลบล้างความผิด เช่นนี้ผู้เคยต้องคำพิพากษา อันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๐) ถือได้ว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคาม มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ ว่า ผู้ถูกร้อง มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบ มาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท รับสารภาพลดโทษ ให้กึ่งหนึ่งให้คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษ ไว้มีกำหนด ๓ ปี และศาลจังหวัดมหาสารคามได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ รับรองว่า คดีถึงที่สุด และความผิดตามที่ถูกฟ้องต้องคำพิพากษาดังกล่าวเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ในเหตุฉกรรจ์ ตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีองค์ประกอบความผิดว่ากระทำโดยทุจริต

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องมิได้เกิดจากการกระทำโดยทุจริต เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นแต่อย่างใด และทรัพย์สิน ที่เอาไปได้คืนให้กับเจ้าของทรัพย์ครบถ้วนแล้วนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏในคำพิพากษาว่า ผู้ถูกร้อง ให้การรับสารภาพต่อศาลจังหวัดมหาสารคามว่า ได้กระทำความผิดและศาลจังหวัดมหาสารคาม ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแห่งคดีและพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมีความผิดฐานลักทรัพย์โดยรับฟังเป็นที่ยุติแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง” สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของนายสำลี รักสุทธี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของ พรรคภูมิใจไทย สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๐) หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง มีดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗๘ คน ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง กรณีศาลจังหวัด มหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ว่า นายสำลี รักสุทธี จำเลย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ ให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ จำเลย โดยให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี กับให้จำเลย กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเลย (ผู้ถูกร้อง) และโจทก์ (พนักงานอัยการ) ไม่อุทธรณ์คำพิพากษา คำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคามดังกล่าวจึงเป็นอันถึงที่สุดปรากฏตาม หนังสือรับรองคดีถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคาม ที่ ศย ๓๐๔.๐๑๐/(กน.)๑๖๔๘ ลงวันที่

๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๖) และสมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ผู้ร้องได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้อง จำนวน ๗๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีคำขอ ดังนี้

(๑) ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่

(๒) ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้

ศาลมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว และศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลแล้ว ปราบกฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ดังนี้

เดิมผู้ร้องอาศัยอยู่บ้านถนนริมคลองสมถวิล อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผู้เช่าบ้านแบบเปิดมาตั้งอยู่ติดกับบ้านผู้ถูกร้อง มีการเล่นดนตรีสดแบบเต็มวงทั้งที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่อยู่ในโซนสีเขียวตามเทศบัญญัติ ทำให้רבวอนความเป็นอยู่โดยปกติของผู้ถูกร้องและประชาชนเสียสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ ทั้งเป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน นิสิตและนักศึกษาที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ผู้ถูกร้องได้รวบรวมรายชื่อชาวชุมชนที่อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันร้องเรียนไปยังนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองมหาสารคามและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าได้ ผู้ถูกร้องได้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามถึงสามคน และยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ทหารคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มาประจำอยู่ ณ จังหวัดมหาสารคาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เมื่อผู้ร้องเกษียณอายุราชการต้องพักอาศัยที่บ้าน ทำให้มีปัญหาในเรื่องสุขภาพ จึงได้หาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้อาการดังกล่าวถูกสั่งปิดด้วยเหตุทะเลาะวิวาท แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ผู้ถูกร้องจึงเข้าไปในร้านในขณะที่เจ้าของร้านและทุกคนกลับที่พักหมดแล้ว ผู้ถูกร้องได้ดึงสายไม้ค้ำและรื้อสิ่งของที่ทำให้เกิดเสียงดังแล้วนำไปทิ้ง วันต่อมาทางร้านได้แจ้งความกล่าวหาว่า

ผู้ถูกร้องบุกรุกและขโมยสิ่งของในร้าน ผู้ถูกร้องจึงถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งผู้ถูกร้องปฏิเสธว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะขโมย แต่ทำไปเพื่อให้ทางร้านย้ายหนีไปที่อื่นให้ถูกต้องตามเทศบัญญัติ ผู้ถูกร้องแต่งตั้งนายเชวงศักดิ์ พลลาภ เป็นทนายความเพื่อแก้ต่างคดี นายเชวงศักดิ์ได้คะยั้นคะยอให้ผู้ถูกร้องรับสารภาพ โดยให้เหตุผลว่าถ้าหากรับสารภาพแล้วศาลจะรอลงอาญา ทำให้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้ถูกร้องยอมรับว่าไม่ได้อ่านหรือศึกษารัฐธรรมนูญโดยละเอียด จึงได้รับสารภาพตามคำแนะนำของทนายความ ส่วนทรัพย์สินของผู้เสียหายทุกชิ้นได้คืนไปหมดแล้ว จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ร้านอาหารถูกสั่งให้ย้ายไปอยู่ในโซนที่เหมาะสม แม้ผู้ถูกร้องจะเป็นคนผิดตามคำรับสารภาพ แต่ก็ได้รับกำลังใจและคำชมจากผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงว่าเป็นคนที่เสียสละเพื่อส่วนรวม ตามที่ผู้ถูกร้องชี้แจงมาจึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์อันแท้จริง เพื่อให้ร้านอาหารย้ายไปอยู่ในโซนที่เหมาะสม และถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการป้องกันสิทธิขั้นพื้นฐานและสุขภาพของตนเอง รวมทั้งนิสิต นักศึกษา และประชาชนในชุมชน กรณีที่ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคามว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญานั้น หากจะพิจารณาตามคำพิพากษาก็เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องนี้จะเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เมื่อผู้ถูกร้องให้ข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำโดยทุจริตแล้ว ผู้ถูกร้องย่อมอยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตและสามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

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 หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง

ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

๑.ล๑ ๑.ล๑

มาตรา ๑๐๐ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

๑.ล๑ ๑.ล๑

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๕) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

๑.ล๑ ๑.ล๑

มาตรา ๗๖ คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ประมวลกฎหมายหมายอาญา

มาตรา ๓๓๔ ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

มาตรา ๓๓๕ ผู้ใดลักทรัพย์

(๑) ในเวลากลางคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) โดยทำอันตรายสิ่งกีดกั้นสำหรับคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์ หรือโดยผ่านสิ่งเช่นว่านั้นเข้าไปด้วยประการใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำที่ประกอบด้วยลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในอนุมาตราดังกล่าวแล้วตั้งแต่สองอนุมาตราขึ้นไป ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓๖ ทวิ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๓๔ มาตรา ๓๓๕ มาตรา ๓๓๕ ทวิ หรือมาตรา ๓๓๖ โดยแต่งเครื่องแบบทหารหรือตำรวจหรือแต่งกายให้เข้าใจว่าเป็นทหารหรือตำรวจ หรือโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้นานพาหนะเพื่อสะดวกแก่การกระทำความผิดหรือการพาทรัพย์นั้นไป หรือเพื่อให้พ้นการจับกุม ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ กึ่งหนึ่ง

๔. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๕ วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

๕. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๑๔๗ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งตามกฎหมายจะอุทธรณ์หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านเป็นต้นไป

คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งอาจอุทธรณ์ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้นถ้ามิได้อุทธรณ์ฎีกาหรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่ระยะเวลาเช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง ถ้าได้มีอุทธรณ์ ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ และศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาหรือ

ศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีเรื่องนั้นใหม่ มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๓๒ คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้นให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีจาก สารบบความ

คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีนั้น ให้ออกใบสำคัญแสดงว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๔๐๖๔/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ อ ๑๓๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ ว่า นายสำลี รักสุทธี จำเลย (ผู้ถูกร้อง) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๖ ทวิ โดยให้จำคุก ๓ ปี ๙ เดือน และปรับ ๖๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน และปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี กำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติจำเลย โดยให้ไปรายงาน ตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ จำนวน ๔ ครั้ง ภายในกำหนด ๑ ปี กับให้จำเลยกระทำความผิด บริหารสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ซึ่งผู้ถูกร้องก็รับในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่าตนเองต้อง คำพิพากษานั้นจริงและมีได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวแต่อย่างไร คำพิพากษาของศาลจังหวัด มหาสารคามในคดีนี้จึงเป็นอันถึงที่สุดแล้วนับแต่วันที่ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์สิ้นสุดลงตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา ๑๕ ทั้งยังปรากฏหลักฐานตามหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดของศาลจังหวัดมหาสารคาม ที่ ศย ๓๐๔.๐๑๐/(กน.)๑๖๔๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ อีกด้วย ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตาม ประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) แต่หลังจากนั้นผู้ถูกร้องยังฝ่าฝืนไปใช้สิทธิ

สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยอ้างว่าได้ไปสมัครเพราะเชื่อคำแนะนำของนายความว่าเมื่อรับสารภาพความผิดในคดีอาญาดังกล่าวแล้ว ศาลจะมีคำพิพากษาให้จำคุกและให้รอกการลงโทษไว้ ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกร้องมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยผู้ถูกร้องอ้างว่าตนมิได้ศึกษารัฐธรรมนูญให้ละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อน จนกระทั่งผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามผลการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อยู่ก่อนที่จะไปสมัครรับเลือกตั้ง แต่ก็ยังฝ่าฝืนไปใช้สิทธิสมัคร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า การกระทำผิดอาญาของตนได้กระทำเพื่อประโยชน์สุขของตนเองและประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่มีฝับบาร์แบบเปิดในพื้นที่สีเขียวตามเทศบัญญัติ ส่งเสียงรบกวนความเป็นอยู่โดยปกติของผู้ถูกร้องและประชาชนดังกล่าว มิใช่เป็นการกระทำที่มีเจตนาทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ไม่อาจรับฟังได้

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจะต้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อยู่ก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่กลับได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ กรณีเช่นนี้จึงต้องถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) นับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้ถูกร้องได้กระทำไปก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๘๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วจะถือว่าวันใดเป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคภูมิใจไทยซึ่งผู้ถูกร้องเคยดำรงตำแหน่งอยู่นั้นว่างลง เห็นว่า วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคภูมิใจไทยซึ่งผู้ถูกร้องเคยดำรงตำแหน่งอยู่นั้นว่างลงนับแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำวินิจฉัยนี้โดยชอบแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับ

เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ คือ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องว่างลง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๗๖๒/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงดุสิตว่า จำเลยกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง



- ๒ -

ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ และข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงดุสิต จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศและข้อกำหนดซึ่งโจทก์นำมาใช้เป็นฐานความผิดฟ้องจำเลย โดยมาตรา ๙ (๒) ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดให้ชัดเจน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และมาตรา ๑๑ กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วทั้ง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามอนุมาตรา ๖ ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกประกาศโดยอาศัยเพียงเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินใดเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงดุสิตเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



- ๓ -

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือสงคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแขวงดุสิตสงคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ประการที่หนึ่ง กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ประการที่สอง กฎหมายนั้นไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด



- ๔ -

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประการที่สาม กฎหมายนั้นจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และประการที่สี่ ต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่หลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย...” วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย...



- ๕ -

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา นี้ โดยเร็ว”

หลักการปกครองของรัฐในปัจจุบันเป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ อันมีหลักการเดียวกันคือรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้ อำนาจดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจ เพื่อคุ้มครองสิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่เกิด สภาวะการณ์อันไม่ปกติ มีเหตุฉุกเฉินหรือการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หากใช้ กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นสถานการณ์ปกติ นั้น การแก้ไขหรือป้องกันเหตุฉุกเฉิน หรือภัยอันตรายอันคุกคามนั้นอาจล่าช้าและไม่ทันการณ์ จนกระทั่งการรักษากลไกทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐ โดยเคร่งครัดในสถานการณ์เช่นนั้น จะกลายเป็นการทำลายระบบกฎหมายหรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุด เนื่องจากไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่ของรัฐหรือประเทศชาติได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายอันเป็นสากลว่า ในสภาวะสงครามหรือมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรง เทียบเท่ากันแล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพิ่มอำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทา สถานการณ์ให้คลี่คลาย สำหรับกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ดังกล่าวของประเทศไทยได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้น โดยมาตรา ๔ บัญญัติความหมาย ของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ใน ภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์



- ๖ -

ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง” กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวมี ๒ ลักษณะ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) ถึง (๖) และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) ถึง (๑๐) บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการพิเศษเป็นการเฉพาะคราวในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในบ้านเมือง เพื่อแก้ไขให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข รวมทั้งเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นการชั่วคราวเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน หรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และยังรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๒๐ (๑) บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุม ร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ” เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่ใช่เสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะย่อมกระทบต่อเสรีภาพอื่นของประชาชนทั่วไป รัฐจึงจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ



- ๗ -

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว เพื่อให้ประเทศชาติบ้านเมืองกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติและให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข ภายใต้เงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนด เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ตามที่มาตรา ๙ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีต้องกระทำเท่าที่จำเป็นหรือคำนึงถึงความสมควรแก่เหตุเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือมีอำนาจให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมิใช่วิถีทางที่น้อยที่สุด ทั้งยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตหรือการบิดเบือนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ



- ๘ -

และทันท่วงที เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เพื่อรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แต่ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความซับซ้อน ไม่สามารถคาดการณ์การเกิดขึ้น หรือระดับความรุนแรงของสถานการณ์ กฎหมายไม่อาจกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการ ไม่ใช่การให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตและคลุมเครือ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้โดยลำพังหรือตามอำเภอใจ แต่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที และเฉพาะแต่กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อีกทั้งในวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติให้กรณีเหตุการณ์ร้ายแรงยุติลง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว ประกอบกับกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ ทั้งนี้ หากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจกำหนดมาตรการหรือออกคำสั่งตามพระราชกำหนดโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องหรือโต้แย้งต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



- ๙ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๑๐ -

(คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลแขวงดุสิต
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายและปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้จึงต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ประเทศไทยมีกฎหมายด้านความมั่นคงที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้

มุ่งที่จะรักษาความมั่นคง ความสงบในราชอาณาจักรและป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้กับรัฐในสถานการณ์ทางการเมืองอันไม่ปกติ เช่น การก่อการร้าย การจลาจล ภัยพิบัติสาธารณภัยต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องมาจากอำนาจรัฐตามกฎหมายธรรมดาไม่สามารถบริหารจัดการและคลี่คลายสถานการณ์เหล่านั้นให้กลับคืนสู่ความเป็นปกติสุขได้ทันเวลาที่จำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์ให้คลี่คลายลงไปได้ ซึ่งนานาประเทศต่างมีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวเพื่อบังคับใช้กับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้น เช่นเดียวกัน พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” โดยหมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง นอกจากนี้ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ได้ขยายความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันเวลาที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง จากความหมายที่ปรากฏดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดา และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ทั้งนี้ การกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับใดเป็นดุลพินิจของรัฐที่จะประเมินสถานการณ์ในขณะนั้น

ในส่วนของบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...” วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเพื่อแก้ไขหรือป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรงในระดับสถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดา โดยกำหนดให้มีข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) ถึง (๖) ซึ่งรวมถึงมาตรา ๙ (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยด้วย

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐ หรือบุคคลและมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งที่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย ... (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยของประชาชน ...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๙ โดยเร็ว” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติอย่างรวดเร็ว โดยสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการก่อการร้าย หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของประชาชนในระดับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง กรณีจึงมีลักษณะที่เป็นกรณียกเว้นมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งที่ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) ถึง (๑๐) เพิ่มเติมขึ้นด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรา

กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยการรับรองสิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมนอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการรับรอง สิทธิเสรีภาพของสาธารณชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานของรัฐด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเอง จากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน แม้การประชุมเพื่อเรียกร้องหรือ แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่เนื่องจากการชุมนุมล้วนเกี่ยวพันกับ ความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และคนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจมีผลกระทบ ต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมด้วย สิทธิในการชุมนุมนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่เป็นสิทธิที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔๔

การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลง ได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นบทบัญญัติที่จะให้รัฐรักษา ความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม ในระดับสถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดา โดยกำหนดข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือ ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังกล่าวได้ การพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) จึงต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิของประชาชนที่ต้องได้สัดส่วน ซึ่งบางสถานการณ์รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือ เช่นว่านั้นย่อมอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ากรณีปกติ ในสถานการณ์พิเศษเช่นนี้ ดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ

และระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดหลั่นลงไป อย่างไรก็ตาม การควบคุมดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์การตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนคำโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่าการให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล โดยเฉพาะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอันที่จะห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ตามมาตรา ๑๑ (๖) ด้วยเหตุที่มุ่งให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง โดยกำหนดข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการในลักษณะเป็นการยกระดับมาตรการป้องกันและคุ้มครองประชาชนที่มีความเข้มข้นมากขึ้น แม้ว่าการให้อำนาจรัฐดังกล่าวอาจเป็นการก้าวล่วงไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น แต่หากพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้วจะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๑๑ (๖) เป็นมาตรการที่เหมาะสม จำเป็นมิได้ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินกว่าขอบเขตและได้สัดส่วนต่อวัตถุประสงค์แห่งการจำกัดสิทธิ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีความซับซ้อนและยากต่อการกำหนดวิธีการที่รัฐจะใช้มาตรการใด ๆ เพื่อป้องกัน แก้ไข หรือขจัดภัยคุกคามอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละรูปแบบได้ และไม่สามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด หรือรุนแรงมากน้อยเพียงใด จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมทั้งแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัย

ของประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างสมเหตุสมผล โดยกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด โดยมีอาจกำหนดได้ตามอำเภอใจได้ และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์การตุลาการอีกด้วย ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

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

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการแทรกกฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

หลักการปกครองของรัฐในปัจจุบันเป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายใต้คุณค่าของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ อันมีหลักการเดียวกันคือจะมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้และถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการ เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจอย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่เกิดสภาวะการณ์อันไม่ปกติหรือมีเหตุฉุกเฉินหรือการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หากต้องใช้กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นในสถานการณ์ปกตินั้นการแก้ไขหรือป้องกันเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายอันคุกคามนั้นอาจล่าช้าและไม่ทันการณ์ได้จนกระทั่งการรักษากลไกทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐโดยเคร่งครัดในสภาวะการณ์เช่นนั้น ในที่สุดจะกลายเป็นการทำลายระบบกฎหมายหรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่แห่งความเป็นรัฐหรือประเทศชาติได้อย่างทันท่วงที เช่นนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายทั้งหลายในโลกว่าในสภาวะสงครามหรือเมื่อมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรงเทียบเท่ากันแล้วจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์ให้คลี่คลายได้

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันรวมทั้งการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นบางประการ เพื่อให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ และมีความเป็นอิสระ อันมีลักษณะแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวยุติไปโดยเร็วและประชาชนได้ใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่ ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

ประเด็นที่พิจารณานี้เนื่องมาจากกฎหมายที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการชุมนุมนั้นขัดต่อหลักเสรีภาพในการชุมนุม เห็นว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” แล้วยังได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๒๐ (๑) ว่า “ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุม ร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ” เสรีภาพในการชุมนุมหมายถึง การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นการชั่วคราวเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน หรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อนำไปสู่การใช้สิทธิทางการเมืองเช่นการเลือกตั้งได้ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย เสรีภาพในการชุมนุมนั้นประกอบไปด้วยเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่นอีก ๕ ประการ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักในทุกการชุมนุม และยังต้องมีเสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) ในกรณีเดินทางมาร่วมการชุมนุมนั้น หรือมีการเดินทางด้วย เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เนื่องจากในการชุมนุมอาจมีการแจกเอกสารหรือจัดทำป้ายโฆษณาหรือป้ายประท้วง

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้นไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute rights) จึงอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (relative rights) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ วรรคสองได้บัญญัติข้อจำกัดดังกล่าวไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพ (ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ) ตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งกฎหมายสำคัญของไทยที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยมีหลักการสำคัญ

กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ความมุ่งหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

เสรีภาพหรือสิทธิในการชุมนุมบนทางสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มคนโดยวิธีการรวมตัวกันอยู่กับที่หรือเดินขบวนไปบนพื้นที่หรือทางสาธารณะ และหลายกรณีเป็นการยึดครองพื้นที่หรือทางสาธารณะดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ซึ่งมีผลเป็นการขัดขวางการจราจรหรือเสรีภาพในการใช้พื้นที่นั้นของราษฎรกลุ่มอื่น ด้วยเหตุนี้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมในทางสาธารณะจึงต้องแยกพิจารณาให้ชัดเจน แตกต่างจากการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ปิดหรือการประชุมอันกำหนดไว้เป็นที่หนึ่งที่ใดโดยเฉพาะ เช่นการประชุมสัมมนาในห้องประชุม มีผู้ดำเนินการอภิปรายรับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายไม่รบกวนการใช้เสรีภาพตามปกติของผู้อื่น หรือการประชุมประท้วงในมหาวิทยาลัยหรือสาธารณสถานที่มีขอบเขต ย่อมจะไม่รบกวนหรือกระทบต่อเสรีภาพของสาธารณะหรือผู้อื่นที่มีได้เข้าร่วมการชุมนุมด้วย แต่การประชุมในที่เปิดเป็นการใช้เสรีภาพที่มีสถานการณ์แตกต่างออกไป เนื่องจาก การชุมนุมประท้วงบนพื้นที่สาธารณะย่อมส่งผลกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไปในประการอื่นได้ นอกจากนี้โดยธรรมชาติของการประท้วงเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นฝ่ายเดียวในการเสนอปัญหาของฝ่ายที่มาประท้วงนั้นโดยมิได้มีความประสงค์ที่จะเปิดพื้นที่เพื่อให้ได้เสียงอภิปรายหรือแลกเปลี่ยนความเห็น และเนื่องจากการใช้เสรีภาพดังกล่าวหากอยู่ในพื้นที่เปิดย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะลุกลามจนไปกระทบกระเทือนต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือล่วงเกินผู้เห็นต่าง จนอาจเกิดความรุนแรงจากการประท้วงนั่นเองหรือจากผู้เข้าร่วมประท้วง การชุมนุมประท้วงนั้นจึงเป็นเรื่องยากต่อการควบคุม เนื่องจากเป็นการรวมตัวของคนหมู่มาก จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อเอกชนหากการประท้วงนั้นกลายเป็นการประท้วงโดยไม่สงบหรือก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดหรือความเสียหายแก่รัฐอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) นั้น เป็นมาตรการหรือเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารที่พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว อีกทั้งในการปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคสอง ส่วนประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าต้องประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนเท่านั้น และเมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงยุติลงแล้ว พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคสาม ก็บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๑ โดยเร็วด้วย แม้ว่าบทบัญญัติพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) จะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องกระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ และกระทำเท่าที่จำเป็นมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงซึ่งไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลแขวงดุสิต
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ ... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย ... (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากขึ้น จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว และมาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ไว้ว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ได้ด้วยกลไกการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ เนื่องจากในบางกรณีอาจมีข้อปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคทำให้เกิดความล่าช้า จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อมอบอำนาจพิเศษบางประการให้แก่ฝ่ายบริหารให้สามารถบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันพ่วงที่นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากไม่ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนดหรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอันสิ้นสุดลงตามความที่ปรากฏในมาตรา ๕

ข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเป็นบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากยิ่งขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและระงับยับยั้งมิให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นร้ายแรงและลุกลามจนยากต่อการแก้ไขให้สถานการณ์กลับมาเป็นปกติ สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสอง บัญญัติว่า

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของบุคคลไว้ แต่ก็มีได้ เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้อย่างเด็ดขาด กล่าวคือเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ ปราศจากอาวุธอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมาตรา ๔๔ วรรคสอง ได้บัญญัติเงื่อนไข การจำกัดเสรีภาพไว้หลายประการด้วยกัน ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องตราขึ้นเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งเมื่อมีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ได้รับรองหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ จนอาจจะกระทบ ต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนั้น เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลอื่นที่ต้องการการแก้ไขอย่างจำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้สถานการณ์กลับมาปกติได้ อย่างโดยเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการในการจำกัด เสรีภาพในการชุมนุมของบุคคล การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุม หรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้น แม้จะมี ลักษณะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลอยู่บ้าง แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม่ได้กระทบ ต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพจนถึงขนาดทำให้บุคคลไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้อย่างถาวร เป็นเพียงการจำกัดเสรีภาพตามความจำเป็นในชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นมูลเหตุแห่งอำนาจในการออกข้อกำหนดของฝ่ายบริหารได้ยุติลง ฝ่ายบริหารก็มีอาจใช้อำนาจ ที่กฎหมายให้ไว้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อไปได้ พิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่าง ความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วและป้องกันมิให้สถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้น จนอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยรวมอันถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งกับเสรีภาพ ในการชุมนุมของบุคคลที่ต้องสูญเสียไปบ้างถือว่าพอสมควรแก่กรณีแล้ว การนี้ถือว่าพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็น

การยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ที่บัญญัติถึงกรณีที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง โดยให้อำนาจในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือมีอำนาจสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมิใช่วิถีทางที่น้อยที่สุด ทั้งเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๖) ยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตหรืออาจก่อให้เกิดการปิดเบียดการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) กำหนดว่าในกรณี สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นสถานการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยคุกคามต่อความสงบสุขหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมที่อาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติไปอย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที หากปล่อยให้เนิ่นช้าอาจจะทำให้สถานการณ์รุนแรงจนไม่อาจแก้ไขให้กลับมาเป็นปกติได้ การที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๑) - (๑๐) เพิ่มเติมจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ อยู่เดิม โดยมาตรา ๑๑ (๖) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนนั้น จึงต้องถือเป็นมาตรการพิเศษให้ฝ่ายบริหารบังคับใช้เพื่อยับยั้ง และแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้น เพื่อให้สามารถปรับรูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถบรรลุผลได้ ซึ่งฝ่ายบริหารต้องใช้อย่างเคร่งครัดภายใต้ขอบเขตที่บัญญัติไว้

ในมาตรา ๑๑ (๖) เท่านั้น โดยมีอาจใช้อำนาจของตนให้แตกต่างหรือเกินไปจากที่มาตรา ๑๑ (๖) กำหนดไว้ได้ แม้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ จะกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือได้รับการยกเว้นไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองก็ตาม แต่ก็หมายความว่าเฉพาะข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่ออกโดยชอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ตราขึ้นตามพระราชกำหนดนี้เท่านั้น หากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเกินขอบอำนาจย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการไม่ถือเป็นการเปิดช่องฝ่ายบริหารใช้อำนาจหรือดุลยพินิจอย่างกว้างขวางเกินสมควร ทั้งมาตรการพิเศษนี้ยังเป็นมาตรการที่กำหนดไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเท่านั้น เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงยุติลงอำนาจในการออกประกาศภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๖) ย่อมสิ้นสุดลงด้วยตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคสามที่บัญญัติให้ เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ กล่าวคือประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อระงับ แก้ไข และป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องสูญเสียไป กล่าวคืออาจถูกห้ามมิให้กระทำหรือสั่งให้กระทำการใด ๆ จึงมีความได้สัดส่วนกันพอสมควรแก่กรณีแล้ว พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

การใช้อำนาจรัฐ (State Power) ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ใช้อำนาจรัฐ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจไว้เพื่อให้การใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติที่เป็นลักษณะอำนาจผูกพัน และการใช้ดุลพินิจ ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นลักษณะอำนาจดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ในบางกรณีอาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีลักษณะพิเศษที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ มีทั้งที่มีการตรากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติและที่เป็นพระราชกำหนด ดังนี้

- พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
- พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕

๔. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๕. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ บัญญัติความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ดังนี้

“สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วน เพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีข้อบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สามารถกระทำได้ประกอบด้วย ๓ ประการ คือ กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทั้ง ๓ ประการดังกล่าวเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติลงโดยเร็วและเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) เป็นมาตรการหรือเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารที่พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นโดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓ แต่อย่างไรก็ดี แม้เป็นคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีบทบัญญัติแตกต่างกันบ้างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่เจตนารมณ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยยังคงยึดหลักการอย่างเดียวกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัย

ของประชาชน การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกประกาศดังกล่าวถูกจำกัดภายใต้ขอบเขตของกฎหมายประกอบด้วย ๒ ประการ คือ เท่าที่จำเป็นและเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต (Abuse of Power) โดยสอดคล้องกับหลักแห่งความจำเป็น หลักแห่งความเหมาะสม และหลักแห่งความได้สัดส่วนตามกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๓๖๒/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลยในความผิดฐานฝ่าฝืนข้อกำหนดซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ และข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑ โดยจำเลยโต้แย้งว่า มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่โจทก์ขอให้ลงโทษจำเลยนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ จึงนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากเป็น

บทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ประกอบแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๑ ซึ่งสรุปได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานคือความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี โดยการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้ต้องมีความเหมาะสม ความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น แต่บทบัญญัติทั้งสองมาตรา ประกาศและข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตราดังกล่าวทั้งสองมาตรานั้นไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นเนื่องจากไม่ใช่มาตรการที่อาจจำกัดสิทธิของปัจเจกชนน้อยที่สุด โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อาจกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนได้ว่าการชุมนุมดังกล่าวต้องมีจำนวนกี่คนจึงจะเป็นการชุมนุม รวมถึงการมั่วสุมบางประเภทก็อาจไม่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐหรือภัยพิบัติสาธารณะโดยสิ้นเชิง เมื่อยังมีมาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพน้อยกว่าอยู่ เนื้อความในมาตรา ๙ (๒) ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมใดก็ได้จึงขัดต่อหลักความจำเป็นอันเป็นหลักการย่อยของหลักความพอสมควรแก่เหตุและขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบเนื่องจากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับกับสิทธิเสรีภาพที่สูญเสียไปไม่ได้สัดส่วนกัน ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมถือเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตยดังที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เช่นกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา ๘ วรรคแรก รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ ของสหรัฐอเมริกาและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ข้อ ๒๑ และบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการประกาศ “ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้” เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมีใช้วิธีทางที่น้อยที่สุด เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถสั่งให้กระทำการใดก็ได้ทุกอย่างในบางกรณีอาจเป็นการลดทอนเสรีภาพส่วนบุคคลหรือในบางกรณีอาจก่อให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดมาตรการอื่นที่จำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพน้อยกว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ โดยกำหนดเป็นเรื่อง ๆ เช่นเดียวกับข้ออื่น และขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เนื่องจากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับกับสิทธิเสรีภาพที่สูญเสียไปไม่ได้สัดส่วนกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ทั้งในด้านกระบวนการ (Process) และด้านเนื้อหา (Substance) ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตและมีเนื้อหาองค์ประกอบทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผลโดยรัฐ เป็นกฎหมายที่มีความคลุมเครือและก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับการจำกัดอำนาจรัฐอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” โดยที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ ... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...” มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือ

ทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาก็ให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย ... (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ...” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๕ โดยเร็ว” ซึ่งเมื่อมีกลุ่มผู้ชุมนุมเข้าไปขวางเส้นทางเสด็จพระราชดำเนินของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินี และแสดงสัญลักษณ์ชูสามนิ้วพร้อมกับกล่าวคำอันเป็นการคุกคามจากจ้วงสถาบันพระมหากษัตริย์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ นับว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อีกทั้งมิใช่การชุมนุมโดยสงบตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ให้การรับรองไว้ นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป ด้วยเหตุผล และความจำเป็นคือ “โดยที่ปรากฏว่ามีบุคคลหลายกลุ่มได้เชิญชวน ปลุกระดม และดำเนินการให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการ และช่องทางต่าง ๆ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายและความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน มีการกระทำที่กระทบต่อขบวนเสด็จพระราชดำเนิน มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อันมิใช่การชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังกระทบโดยตรงต่อสัมฤทธิผลของมาตรการควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในภาวะเปราะบาง กรณีจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขกรณีดังกล่าวให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย และประโยชน์ส่วนรวม” และเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ และเห็นชอบตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ไปจนถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยนายกรัฐมนตรีได้ออก

ข้อกำหนดตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนี้ยุติลงได้โดยเร็วและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ดังนี้ “ข้อ ๑ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ข้อ ๒ ห้ามเสนอข่าว จำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด รวมตลอดทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์บรรดาที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในทิวราชอาณาจัก...” ต่อมาในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ เหตุการณ์ร้ายแรงอันเป็นเหตุให้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้คลี่คลายความรุนแรงและยุติลง อยู่ในภาวะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับใช้มาตรการตามที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาได้ตามปกติแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกประกาศเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ให้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และออกประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) นั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว อีกทั้งในการปฏิบัติตามมาตรา ๙ (๒) ได้กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ และการห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๑๑ (๖) ก็เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคลผู้เป็นประชาชนเท่านั้น แม้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็กระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว

ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของ ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงยุติลงแล้ว นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิก ประกาศโดยเร็วตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ วรรคสาม อันมีลักษณะที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญให้รัฐ ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ และกระทำเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอื่นทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการ ทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ในส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป หาได้มีข้อความที่รับรองหรือวางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะไม่ ลำพังมาตรา ๓ ย่อมไม่มีกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุ

เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ ... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...” วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย ... (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว”

เห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย และปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการ

ในรูปแบบปกติได้ จึงต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ซึ่งหลักการปกครองของรัฐในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรใช้อำนาจรัฐจะต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่เกิดสภาวะการณ์อันไม่ปกติหรือมีเหตุฉุกเฉินหรือการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หากต้องใช้กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นในสถานการณ์ปกตินั้น การแก้ไขหรือป้องกันเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายอันคุกคามนั้นอาจล่าช้าและไม่ทันการณ์ได้ จนกระทั่งการรักษากลไกทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐโดยเคร่งครัดในสภาวะการณ์เช่นนั้น ในที่สุดจะกลายเป็นการทำลายระบบกฎหมายหรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่แห่งความเป็นรัฐหรือประเทศชาติ จำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์ให้คลี่คลายในลักษณะนั้นได้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐบาลอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้นได้ สำหรับลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่ ๑ ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) - (๖) และลักษณะที่ ๒ ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) - (๑๐) เพิ่มเติมขึ้นด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓ ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์การตรา

กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยมีเงื่อนไขที่ละเอียดกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่าต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ทั้งคำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓ ก็วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามข้อต่อสู้ของจำเลย ซึ่งเป็นผู้ร้องในคดีนั้น แต่คำร้องของจำเลยในคดีนี้ มีข้อเท็จจริงและประเด็นที่เป็นสาระสำคัญเพิ่มเติมจากเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ จึงมีข้อต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) มีผลเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่ และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้น ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธนั้นไม่ใช่เสรีภาพโดยเด็ดขาดหรือสมบูรณ์ จึงเป็นเสรีภาพที่อาจจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กำหนดไว้คือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย จึงเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน การใช้เสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมย่อมต้องคำนึงถึงความเหมาะสมตามสถานการณ์บ้านเมือง โดยให้รัฐมีอำนาจจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมากกว่าในสถานการณ์ปกติบ้างเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย และมีให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉิน บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อให้ประเทศชาติบ้านเมืองกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติและให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข อีกทั้งการใช้อำนาจตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ที่ร้ายแรงมากขึ้นเท่านั้น และการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) แม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๑๑ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งมาตราดังกล่าวแม้มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดแห่งความผิดในตัวเอง แต่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเติมในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งในกรณีฝ่าฝืนประกาศของนายกรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามมาตรานี้มีบทกำหนดโทษไว้ตามมาตรา ๑๘ ให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมและเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ ได้แก่ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ” อันเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษในทางอาญา เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติความผิดและกำหนดโทษไว้แล้วก่อนหรือขณะที่กระทำการนั้น โดยต้องเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยผู้มีอำนาจระดับรัฐอธิปไตยหรือรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตามหลักนี้มีได้ถือเคร่งครัดขนาดที่ว่ากฎหมายที่กำหนดการกระทำที่เป็นลักษณะความผิดและโทษทางอาญาได้จะต้องเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติจากรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากในบางกรณีก็อาจเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่จะกำหนดการกระทำที่เป็นลักษณะความผิดและโทษทางอาญาได้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ภายใต้หลักการว่าการกำหนดโทษอาญาต่อบุคคลก็ต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่บุคคลจะเข้าใจได้ว่าการกระทำใดที่กฎหมายห้ามไว้และหากฝ่าฝืนจะเป็นความผิดมีโทษอย่างไร เช่นนี้ แม้ข้อความแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอันที่จะห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน อาจเป็นถ้อยคำที่กว้างขวางโดยไม่อาจเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าการกระทำใดที่กฎหมายห้ามไว้

แต่เนื่องจากโดยสภาพของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้นมีหลายรูปแบบจนไม่อาจหยั่งทราบได้ว่าในอนาคตจะเกิดสถานการณ์ในรูปแบบใดและจะต้องใช้วิธีการใดเพื่อให้การแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์นั้นบรรลุผลได้ ประกอบกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความซับซ้อนและยุ่งยากต่อการกำหนดขอบเขตว่ารัฐจะใช้มาตรการใดเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือขจัดภัยคุกคามอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละรูปแบบได้ เช่น ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีโอกาสการณีก่อน ดังที่ปรากฏว่า มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไข ป้องกัน และจัดการกับโรคติดเชื้อดังกล่าวทั้งในระดับประเทศและระดับโลก เช่น การกำหนดให้ประชาชนต้องรักษาระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) การบังคับให้สวมหน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ การห้ามเดินทางหรือห้ามรวมตัว การกำหนดมาตรการให้ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย ตลอดจนการพัฒนาและจัดหาวัดขึ้นป้องกันไวรัสดังกล่าว ล้วนเป็นมาตรการที่แต่ละประเทศเริ่มกำหนดขึ้นหลังจากที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสแล้วทั้งสิ้น อีกทั้งการสั่งห้ามกระทำการหรือสั่งให้กระทำการใด ๆ มิใช่จะกระทำโดยปราศจากขอบเขต เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีเงื่อนไขว่าการห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ ดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ย่อมมีอาจกำหนดได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างสมเหตุสมผล โดยกระทบ กระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และได้สัดส่วนดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่นนี้ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อย่างไรก็ดี หากนายรัฐมนตรีใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๑ รวมถึงการใช้อำนาจในกรณีอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้ หรือกำหนดไว้ตามประกาศหรือข้อกำหนดที่ออกตามพระราชกำหนดนี้ ยังมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาล โดยประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือถูกบังคับจากการใช้มาตรการตามกฎหมายนี้ ขอบที่จะร้องขอให้ศาลยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงไม่เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจนปราศจากการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการได้ ตามหลักที่ว่าบุคคลไม่ว่าจะมีสถานะตำแหน่งใดล้วนต้องถูกชำระความภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันและเมื่อพิจารณาจากประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเปรียบเทียบกับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนบ้างแล้ว

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖)
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ตามคำโต้แย้งของจำเลยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ โดยอ้างว่าเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่มีความจำเป็น ไม่ได้สัดส่วน และไม่สมตลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน เช่น มาตรา ๙ (๒) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ เป็นการให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขต ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการชุมนุมของประชาชน มาตรา ๑๑ (๖) ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เป็นถ้อยคำที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารสั่งการได้ทุกอย่าง อันอาจเป็นการลดทอนเสรีภาพของบุคคล ทั้งที่สามารถกำหนดมาตรการที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ได้ เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเกินขอบเขต

คลุมเครือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกข้อกำหนดได้โดยเพียงแต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกิดเหตุอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเกินขอบเขต

เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีขอบเขต เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติรองรับเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่อาจถูกจำกัดเสรีภาพได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงมีขอบเขตและถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบหรืออาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติ การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ กี่ดี หรือการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ กี่ดี ต้องเป็นกรณีที่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าวขึ้นจริง ย่อมไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติ มีความจำเป็นต้องให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักการสากล บทบัญญัติมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ มีความจำเป็นและความเหมาะสมแก่สถานการณ์ ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ได้สัดส่วนสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน การใช้มาตรการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้หลากหลายรูปแบบ ไม่อาจกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการใด ๆ ไม่ใช่การให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตและไม่คลุมเครือ สำหรับมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖)

ที่ผู้ได้แย้งยกขึ้นนั้น หากบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือคำสั่งนั้นเห็นว่า การออกข้อกำหนดหรือการใช้อำนาจนั้น ไม่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖

นายจรินทร์ ทะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาจากหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ในส่วนที่ได้โต้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติทั่วไปโดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับหลักการตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมมีการบัญญัติไว้แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้

ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นบางประการ เพื่อให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ และมีความเป็นอิสระ อันมีลักษณะแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวยุติไปโดยเร็วและประชาชนได้ใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

การที่ผู้ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้เหตุผลสรุปได้ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือคุ้มครองไว้นั้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่ามี ความแตกต่างกันในสาระสำคัญได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และวรรคสองบัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปรากฏว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง นั้น บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

จากบทบัญญัติที่แตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีข้อจำกัดที่แคบกว่า และมีข้อยกเว้นที่น้อยกว่า ประการสำคัญคือไม่มีข้อยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเช่นที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยหลักแห่งการหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีหนึ่งมีว่า ในกรณีที่กฎหมายใหม่นั้นยกเลิกข้อความใดในกฎหมายฉบับเดิม ย่อมหมายถึงว่ากฎหมายใหม่นั้นประสงค์อย่างชัดเจนที่จะยกเลิกหลักการดังกล่าวของกฎหมายฉบับเดิมนั้น เช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพียงเฉพาะในเหตุเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึกอีกต่อไป ซึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสองนี้ กำหนดเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีเหตุผลเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ ... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ...” นั้น คงต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นได้ว่า การที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าจะต้องเป็นการชุมนุมหรือมั่วสุมอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ อย่างไร จึงอาจนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการห้ามมิให้มีการชุมนุมในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่มีขอบเขตหรือเงื่อนไข เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยปราศจากหลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

การที่ผู้ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้เหตุผลสรุปได้ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงไว้ โดยกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางที่จะมีอำนาจในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมิใช่วิธีทางที่น้อยที่สุด เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถสั่งให้กระทำการใดก็ได้ทุกอย่างในบางกรณีอาจเป็นการลิดรอนเสรีภาพส่วนบุคคลหรือในบางกรณีอาจก่อให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๖) มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความคลุมเครือ อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผลโดยรัฐ ขัดต่อหลักการจำกัดอำนาจรัฐอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วางหลักเกณฑ์กรณีที่นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีลักษณะตามมาตราดังกล่าวนี้เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มเติม นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ โดยมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรี “ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน” การกำหนดว่าการกระทำใดจะถือเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) นั้น เป็นการใช้ถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปและไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าการกระทำใดที่กฎหมายห้ามไว้ หากฝ่าฝืนจะถือเป็นความผิด และการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษสถานใดโดยมีอัตราโทษหนักเบาตามพฤติการณ์แห่งกรณีอย่างไร เนื่องจาก การห้ามมิให้กระทำการหรือสั่งให้กระทำการนั้นสามารถสั่งการได้ทุกเรื่อง แม้จะมีกรอบว่าต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน ก็เป็นเรื่องอัตวิสัยที่ผู้ออกคำสั่งจะอ้างว่าคำสั่งของตนเป็นไปโดย “จำเป็น” เพื่อการนั้น

แล้วก็ได้ โดยไม่อาจทราบได้ล่วงหน้าว่าการห้ามกระทำการหรือให้กระทำการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพใดตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างกันสำหรับสิทธิหรือเสรีภาพแต่ละประเภท และการฝ่าฝืนประกาศที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) ที่ไม่มีความชัดเจนดังกล่าวก็มีโทษอาญาจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นความผิดอาญาที่มีอัตราโทษสูงเกินกว่าระดับความผิดที่อยู่ในอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเช่นพนักงานสอบสวนที่จะเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาลีกกันได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ กรณีเช่นนี้ผู้ที่ฝ่าฝืนประกาศที่กำหนดโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งในบางเรื่องบางกรณีอาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ร้ายแรงพอที่จะถูกดำเนินคดีในศาลเช่นเดียวกันกับผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอาญาอื่น ๆ ที่ตราขึ้นโดยพระราชบัญญัติ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จึงเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถประกาศกำหนดลักษณะการกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษเกินกว่าระดับที่ฝ่ายปกครองจะชำระคดีเองได้ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำคลุมเครือที่อาจเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดให้การกระทำใดหรือการงดเว้นการกระทำใดเป็นความผิดอาญาที่มีโทษร้ายแรงได้โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้วิญญูชนเข้าใจได้ว่า การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่อย่างไร การห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นเช่นไร ซึ่งเป็นถ้อยคำที่กว้างและคลุมเครือ โดยนายกรัฐมนตรีได้ออกข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป และได้ออกข้อกำหนดเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ นอกจากนี้ยังได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ และได้ประกาศขยายระยะเวลาออกไปอยู่เรื่อย ๆ เป็นคราว ๆ ไป จนปัจจุบันเป็นคราวที่ ๑๘ โดยให้มีผลจนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ และการฝ่าฝืนข้อกำหนดและประกาศที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๘ กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราโทษที่สูง การบังคับใช้กฎหมายนี้ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน อันเป็นการลดทอนเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ เป็นเหตุให้ผู้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมถูกจับกุมคุมขังและถูกดำเนินคดีอยู่ในศาลจำนวนหนึ่ง กฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนและมีการบังคับใช้มายาวนาน เช่นนี้ก็ควรที่จะเสนอต่อรัฐสภาอันเป็นระบบตุลาคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๗๖๒/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงดุสิตว่า จำเลยได้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ และข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงดุสิต จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกประกาศ และข้อกำหนดซึ่งโจทก์นำมาใช้เป็นฐานความผิดฟ้องจำเลยต่อศาล โดยมาตรา ๙ (๒) ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการอันใดเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ไม่มี

การกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดให้มีความชัดเจน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และ มาตรา ๑๑ กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคง ของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหา ให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่วงที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ตามอนุมาตรา ๖ ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจน ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอาศัยเพียงเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบ ต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อกำหนดให้สถานการณ์ ฉุกเฉินใดเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ขัดต่อ หลักความพอสมควรแก่เหตุและขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงดุสิตเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยโต้แย้งโดยขัดแย้งเพียงสองประเด็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วย เหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ และยังไม่มีความ วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่สำหรับประเด็นที่อ้างว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความ ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ประเด็นนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

๑) ๑) ๑) ๑)

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

๑) ๑) ๑) ๑)

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๑ โดยเร็ว

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยถือหลักตามรัฐธรรมนูญภายใต้คุณค่าของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ อันมีหลักการสำคัญคือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ตามหลักการตรวจสอบและการจำกัดการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจของรัฐตามอำเภอใจ แต่หากเมื่อใดที่เกิดมีสถานการณ์อันไม่ปกติหรือมีเหตุฉุกเฉินหรือมีการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ การใช้กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นในสถานการณ์ปกติอาจล่าช้าและไม่

ทันการณ์จนอาจกลายเป็นการทำลายความมั่นคงหรือการปกครองของรัฐลงได้ เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในยามปกติไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่แห่งความเป็นรัฐหรือประเทศชาติได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายอันเป็นสากลว่า ในสภาวะสงครามหรือมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรงแล้วจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีอำนาจบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์อันเป็นเหตุฉุกเฉินหรือเป็นภัยอันตรายร้ายแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ประเทศไทยก็เป็นเช่นเดียวกันกับนานาประเทศในกรณีดังกล่าว โดยมีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐบาลอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้นได้ กรณีที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) - (๖) และกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) - (๑๐) พระราชกำหนดดังกล่าวได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ท้ายพระราชกำหนดตอนหนึ่งว่า "...เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขและไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว..." จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มุ่งประสงค์ให้มีมาตรการพิเศษเป็นการเฉพาะคราวในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในบ้านเมือง เพื่อแก้ไขให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข รวมทั้งเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว หากประสงค์ที่จะให้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากขอบเขตแก่นายกรัฐมนตรี อันจะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด

ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิในการชุมนุมประการใดก็ได้ จึงขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะออกข้อกำหนดรวม ๖ ประการ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาทิ ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยจำกัดเฉพาะแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยรวดเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นเท่านั้น เห็นได้จากบทบัญญัติในวรรคสองที่บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” จึงแสดงให้เห็นได้โดยชัดเจนว่า ความในมาตรานี้ได้กำหนดให้การใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ในกรณีของวิธีที่จะใช้แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินกับการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องถูกระทบในระหว่างการแก้ไขสถานการณ์นั้น เพื่อมิให้ผู้ใช้อำนาจกระทำการใดอันเป็นการเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แล้ว

ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ให้อำนาจฝ่ายบริหารกว้างขวางเกินสมควร โดยให้อำนาจออกประกาศห้ามกระทำการใด ๆ หรือให้กระทำการใด ๆ ซึ่งบางกรณีเป็นการลดทอนเสรีภาพส่วนบุคคลหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ทั้งที่ผู้บัญญัติกฎหมายสามารถกำหนดให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยกว่านี้ได้ ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความพอสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง อันเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่าง ๆ อีก ๑๐ ประการ เพิ่มขึ้นจากที่ได้ให้อำนาจไว้แล้วในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙

และมาตรา ๑๐ อาทิจ มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวหาใช่เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจออกประกาศได้เองเพียงลำพังหรือตามอำเภอใจได้แต่อย่างใดไม่ หากแต่จะต้องดำเนินการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งยังจะต้องเนื่องมาจากมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที และเฉพาะแต่กรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคลเท่านั้น อีกทั้งในวรรคสามของมาตรานี้ยังบัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๐ โดยเร็ว” อันแสดงให้เห็นว่าความในมาตรานี้ได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องถูกกระทบในระหว่างการแก้ไขสถานการณ์นั้น ทั้งยังได้จำกัดเหตุและระยะเวลาไว้เฉพาะแต่เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่ว่าในการตรากฎหมายอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามาตรการตามมาตรา ๑๐ นี้จะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือจะกระทบต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือสิทธิมนุษยชนแต่ประการใด นอกจากนั้นยังเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ใช้ถ้อยคำว่า “มีเหตุอันควรเชื่อ” และมีได้นิยามคำว่า “การกระทำที่มีความรุนแรง” ไว้ให้ชัดเจน จึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วยนั้น เห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจในการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและทัน่วงที อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม และเพื่อที่จะรักษาสติและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว สมดังเจตนารมณ์ที่ได้ระบุไว้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างอำนาจในการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาในบ้านเมืองในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกระทบด้วยแล้ว และการออกประกาศของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังคงต้องอยู่

ภายในขอบเขตของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเคร่งครัด หากอาจออกประกาศได้ตามอำเภอใจแต่อย่างใดไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ការវិនិច្ឆ័យទី ៧ - ៨/២៥៦៥

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง (นายธนชัย รูปหอม ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ และนายสมชาย ทองไข ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๙/๒๕๖๔) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔)

นายธนชัย รูปหอม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕



- ๒ -

ตำบลงสมบурณ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภองครักษ์ ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานเสพเมทแอมเฟตามีน อันเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ลงโทษจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ลดโทษกึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่นำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีรับโทษสถานเบาตามคำพิพากษาและกลับตนเป็นพลเมืองดีมาประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ มาพิจารณา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้กระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้เพื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เนื่องจากเป็นการกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕)

นายสมชาย ทองไข่ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



- ๓ -

ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก
ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิด
ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน)
ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์
คำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำอุทธรณ์และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงส่งคำอุทธรณ์
ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๐) บัญญัติคุณสมบัติ
และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก
โดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
เป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพ้นโทษเกินกว่า ๑๐ ปี แม้ยังไม่มี การดำเนินการแก้ไขปรับปรุง
บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามควรนำมาตรา ๑๒ (๑๐) มาพิจารณาใช้บังคับด้วยความรอบคอบ การกระทำของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลาง
เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไปปฏิบัติในส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา
ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดี
เป็นการกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑)



- ๔ -

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔) และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองจัดส่งความเห็นและข้อมูลยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กรมการปกครองศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งอนุมาตรา โดยแบ่งระยะเวลาการจำกัดสิทธิเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่ม ก. จำกัดสิทธิ ๑๐ ปี นับแต่วันกระทำความผิด และกลุ่ม ข. จำกัดสิทธิตลอดไป มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในการแก้ไขแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะกรรมการพิจารณา



- ๕ -

ร่างกฎหมายของกรมการปกครองและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายยาเสพติดตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในกรณีของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดียาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษ ในประเภท ๕ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

อธิบดีกรมการปกครองชี้แจงว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ ถือเป็น การให้ความสำคัญแก่กระบวนการ พื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการสมัครรับเลือกเป็นผู้นำบ้าน หากกระทำความผิดแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ อาจทำให้เกิดการต่อต้านในชุมชน การไม่ยอมรับบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำ และเกิดวิกฤติศรัทธาในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย มีหน้าที่หลายประการ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ต้องกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลให้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติดี ไม่เสื่อมเสียชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของราษฎร ในหมู่บ้าน มากกว่าการคำนึงถึงการเป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ การกำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) มีเจตนารมณ์ เพื่อคัดกรองและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นแบบอย่างของประชาชน หากได้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ดีย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐาน ของประเทศ ส่วนเหตุที่ไม่ระบุฐานความผิดและระยะเวลาของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เนื่องจากบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง ไม่มีพฤติการณ์ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือการครอบครองเพื่อจำหน่าย และระยะเวลา การกระทำความผิดไม่สามารถบ่งชี้ถึงพฤติกรรมการกระทำความผิดได้



- ๖ -

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ (๑๑) เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...



- ๗ -

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ในส่วนการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ว่า การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่จำแนกประเภท การกระทำ และความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะ และพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้ซึ่งสัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในปัจจุบัน มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกำหนดระบบอนุญาตเพื่อการควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้การป้องกันปราบปราม การควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติด เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งฐานความผิดที่กำหนดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด มีหลายฐานความผิด เช่น ความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ครอบครอง จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพยาเสพติด เป็นต้น แต่ละฐานความผิดมีระวางโทษแตกต่างกัน



- ๘ -

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดทุกฐานความผิดรวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่มีผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดดังกล่าวจะมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) เป็นต้น แล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกันและซึ่งนำหน้าระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี



- ๙ -

เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหาตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ทำหน้าที่แทนประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๑๐ -

(คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕)

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

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

สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ใช้บังคับปัจจุบัน กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานที่สุดถึงสามสิบห้าปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระคราวละห้าปีและกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ สามารถแยกออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคุณสมบัติ และส่วนที่เป็นลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ

(๑) ส่วนที่เป็นคุณสมบัติ (มาตรา ๑๒ (๑) ถึง (๔) และ (๑๔)) ได้แก่

- ๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (มาตรา ๑๒ (๑))
- ๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก (มาตรา ๑๒ (๒))
- ๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน (มาตรา ๑๒ (๓))

๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา ๑๒ (๔))

๕) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้ (มาตรา ๑๒ (๑๔))

(๒) ส่วนที่เป็นลักษณะต้องห้าม (มาตรา ๑๒ (๕) ถึง (๑๓) และ (๑๕)) ได้แก่

๑) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (มาตรา ๑๒ (๕))

๒) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิถยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๒ (๖))

๓) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ (มาตรา ๑๒ (๗))

๔) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม (มาตรา ๑๒ (๘))

๕) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา ๑๒ (๙))

๖) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ (มาตรา ๑๒ (๑๐))

๗) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก (มาตรา ๑๒ (๑๑))

๘) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก (มาตรา ๑๒ (๑๒))

๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา ๑๒ (๑๓))

๑๐) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา ๑๒ (๑๕))

ประเด็นที่พิจารณาคือ

๑. กรณีสถานความผิดมาตรา ๑๒ (๑๑) มีทั้งที่ (๑) ระบุฐานความผิดและ (๒) ไม่ระบุฐานความผิด

(๑) กฎหมายที่มีการระบุฐานความผิด ความผิดในกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑.๑) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ได้แก่ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตได้

(๑.๒) กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับ ที่สาธารณประโยชน์

(๑.๓) กฎหมายว่าด้วยการพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(๒) กฎหมายที่ไม่มีการระบุฐานความผิด ได้แก่ การกระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

เมื่อไม่ระบุฐานความผิดจึงหมายความว่าความผิดที่มีเพียงโทษปรับเท่านั้นเข้าไปด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด (ประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๓๓ (๒) ประกอบมาตรา ๑๓๕ โทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือมาตรา ๓๖ ประกอบมาตรา ๑๓๖ โทษปรับครั้งละไม่เกินห้าพันบาท) กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๓๖ ประกอบมาตรา ๗๑

โทษปรับไม่เกินห้าพันบาท) กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๓๒ **โทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท)** กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่า (พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙๘ **โทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท)** กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ **โทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท)** หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ **โทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท)** เป็นต้น กล่าวคือ **โทษที่ได้รับอาจเป็นเพียงโทษปรับไม่มีโทษจำคุกเลย** ก็ต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิต

๒. ข้อที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้าม

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ นั้น ไม่ว่าจะ (๙) ถูกไล่ออก ปลดออกจากราชการฯ กิติ (๑๐) เคยต้องรับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดกิติ (๑๒) ถูกนายอำเภอหรือผู้ว่าสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ฯ หรือ (๑๓) ถูกไล่ออกจากตำแหน่ง ฯ ตามกฎหมายกิติ หากพ้นกำหนด ๑๐ ปี ก็ยังได้สิทธิคืน แต่ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) นี้ กำหนดเพียงว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่มีได้ระบุนฐานความผิดให้ชัดเจน ผู้กระทำจึงอาจต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเพียงแค่ว่าโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (กฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๓๒) เท่านั้นก็ได้ กล่าวคือ ขนาดรับโทษจำคุกยังมีกำหนดเวลาก็ได้สิทธิคืนเมื่อพ้นระยะเวลา ๑๐ ปี ตาม (๑๐) แต่หากต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามมาตรา ๑๒ แม้เป็นโทษปรับตาม (๑๑) กลับมีผลทำให้ต้องถูกห้ามมิให้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต

ดังนั้น เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รวมทั้งขัดต่อหลักนิติธรรม โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๐) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่ชัดเจนและครอบคลุม มาตรา ๑๒ (๑๑) ไปด้วย ซึ่งก็น่าจะเพียงพอแล้วสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ

ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในคดีนี้ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตั้งวินิจฉัยแล้ว บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕ แต่ทั้งนี้เห็นควรให้กำหนดค่าบังคับในส่วนที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศิลปกรรม กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ... ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ หลายประการ รวมถึงการควบคุมคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ปราศจากเหตุหมิ่นมอง ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการปกครองราษฎรภายในท้องที่ ทั้งนี้ บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอเนื่องด้วยประชาชนแต่ละคนคือปัจเจกบุคคลซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองหรือของชุมชนผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ โดยประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้าน และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่สมัครตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติเดิมหลายอนุมาตราด้วยกัน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ที่

จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดนั้น คำว่า “กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” ย่อมหมายความรวมถึงกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้น จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องจากยาเสพติดเป็นต้นตอของปัญหาอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ เช่น อาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน เป็นต้น การเลือกบุคคลจะมาเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นมีลักษณะเฉพาะตัวกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น ๆ โดยต้องรักษาหลักการประชาธิปไตยและปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีอยู่หลายฐานความผิดด้วยกันนั้น แต่ละฐานความผิดย่อมมีบทกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนแตกต่างกันไปตามความร้ายแรงแก่กรณี ประกอบไปด้วยโทษทางอาญาและการริบทรัพย์สิน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๔๒ (๑๒) กำหนดให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดขอบเขตของความผิดที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจนเฉพาะความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น มิได้รวมถึงความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดอื่น เช่น การเสพยาเสพติด เป็นต้น

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติให้ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติด แม้มิใช่การกระทำความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากในบางกรณีอาจเป็นเพียงการกระทำความผิดซึ่งมิได้ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่ผู้กระทำความผิดและ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าวกลับต้องเสียสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกครอง ระดับท้องที่ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไปโดยตลอด

อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๔ ได้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ใช้บังคับอยู่ ทั้งหมด ดังนั้น การบัญญัติให้บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติดต้องถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานจึงควร บัญญัติฐานความผิดให้สอดคล้องกับบทกำหนดโทษของประมวลกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ เพื่อรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึง การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้อยู่ในฉบับเดียวกันอย่างเป็นระบบ พร้อมกันนี้ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และกำหนดให้มี ระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ และทางอุตสาหกรรม มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติด ในทางที่ไม่ถูกต้องอันจะนำไปสู่การเสพยาเสพติด ซึ่งเป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่กระจายยาเสพติดเข้าสู่กลุ่มเยาวชนซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความหลากหลายจากทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมยาเสพติด และรวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติด ให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยที่ประมวลกฎหมายยาเสพติดได้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษเป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้ฐานความผิดแตกต่างไปจากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเดิม กล่าวคือ ได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกฐานความผิดระหว่างความผิดทั่วไปและความผิด ร้ายแรง และแบ่งแยกบทกำหนดโทษซึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมที่ไม่ได้มีการแบ่งแยก ในลักษณะดังกล่าว โดยได้มีการให้คำนิยามของความผิดร้ายแรงและมีบทกำหนดโทษเฉพาะ สำหรับความผิดดังกล่าว เช่น นิยามของคำว่า “การผลิต” ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ

คำว่า “การผลิต” ไม่รวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุอีกต่อไป การแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดดังกล่าว เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด ในปัจจุบันให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาดเกี่ยวกับการกระทำความผิด และบัญญัติบทสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด โดยมีการยกเลิกโทษขั้นต่ำ และไม่ลงโทษผู้เสพ ที่สมัครใจบำบัด ในส่วนของความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือความผิดทั่วไปนั้น ได้มีการบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษได้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นที่การบำบัดรักษามากกว่าการลงโทษในกรณีของการกระทำความผิดทั่วไป

เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด อันเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ โดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติขอบเขตของการกระทำความผิดหรือ กำหนดฐานความผิดเอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในการจำกัดสิทธิดังกล่าว ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการ ประกาศใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งมีการแก้ไขฐานความผิดและบทกำหนดโทษเกี่ยวกับยาเสพติด แตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิม อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแก่บุคคลที่จะ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด แต่ไม่กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิไว้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การจำกัดสิทธิในลักษณะ ดังกล่าวต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิ หรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมหรือความจำเป็น และก่อให้เกิดภาระแก่สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง ประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ กล่าวคือ การได้บุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่กับการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้นำ ของราษฎรในพื้นที่ไปตลอดชีวิต ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งผลในทาง กฎหมายที่เกิดขึ้นยังเป็นภาระต่อผู้กระทำความผิดเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้ต้องสูญเสียสิทธิในการสมัคร เข้ารับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิต ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ทั้งนี้ เห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายคำว่า ยาเสพติด หมายถึง สิ่งที่ทำให้เกิดพิษเรื้อรังและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ผู้ใช้และสังคม สำหรับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดของประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่กรุงสุโขทัย สันนิษฐานว่ายาเสพติดชนิดแรกที่เข้ามาในประเทศไทย คือ ฝิ่น ประมาณปี พ.ศ. ๑๘๒๕ เนื่องจากมีการติดต่อค้าขายทางเรือระหว่างชาวไทยและชาวจีน แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายใด ๆ ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเรียกว่า กฎหมายลักษณะโจร พ.ศ. ๑๙๐๓ และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติฝิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้น ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เป็นกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศิลปกรรม กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด

พ.ศ. ๒๕๖๔

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ยาเสพติด” หมายความว่า ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ หรือสารระเหย

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมี พิษ หรือวัตถุชนิดใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพแล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กับให้รวมถึงสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยยา

“วัตถุออกฤทธิ์” หมายความว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์

“สารระเหย” หมายความว่า สารเคมีหรือผลิตภัณฑ์ที่อาจนำไปใช้เพื่อสนองความต้องการของร่างกายหรือจิตใจซึ่งทำให้สุขภาพโดยทั่วไปทรุดโทรมลง

“ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้

“ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

“ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวซื้อหรือกระทำไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพกี่ครั้ง และไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่น หรือปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป และสังเคราะห์ ทางวิทยาศาสตร์

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร

“จำหน่าย” หมายความว่า ขาย แลกเปลี่ยน จำย แจก หรือให้โดยมีสิ่งตอบแทน หรือผลประโยชน์อย่างอื่น และให้หมายความรวมถึงมีไว้เพื่อจำหน่าย

“นำผ่าน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร แต่ไม่รวมถึงการนำหรือส่งยาเสพติดผ่านราชอาณาจักร โดยมีได้มีการขนถ่ายออกจากอากาศยานที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะระหว่างประเทศ

“เสพ” หมายความว่า การรับยาเสพติดเข้าสู่ร่างกายโดยรู้ว่าเป็นยาเสพติดไม่ว่าด้วยวิธีใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เป็นต้น แม้บทบัญญัติ มาตรา ๑๒ ดังกล่าว ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม ประกอบกับบรรทัดฐาน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ แต่กรณีกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำกว้างเกินไปซึ่งหมายถึง กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฉบับต่าง ๆ รวมถึงประกาศ คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ๒๐ ฉบับ ปัจจุบันกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติดฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวได้ถูกรวบรวมขึ้นใหม่เรียกว่า ประมวลกฎหมายยาเสพติด

มีเจตนารมณ์เพื่อรวบรวมกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จัดทำเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติด โดยรวบรวมให้อยู่ในฉบับเดียวกัน และมีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๑ บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า ยาเสพติด หมายความว่า ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ หรือสารระเหย มาตรา ๒๙ บัญญัติ ยาเสพติดให้โทษแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ประเภทที่ ๒ ประเภทที่ ๓ ประเภทที่ ๔ และประเภทที่ ๕ และมาตรา ๓๐ บัญญัติวัตถุออกฤทธิ์แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ประเภทที่ ๒ ประเภทที่ ๓ และประเภทที่ ๔ รวมถึงบทกำหนดโทษ เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์แต่ละประเภทและแต่ละฐานความผิดมีระดับความผิด และโทษแตกต่างกัน เช่น ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะคำว่ากฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เป็นถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมถึงยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์หรือสารระเหย โดยยาเสพติด แต่ละลักษณะยังแบ่งออกเป็นหลายประเภทอีกด้วย จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดต่อ หลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะถ้อยคำ “กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อนึ่ง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่มีบทบัญญัติลักษณะ ทำนองเดียวกัน ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เนื่องจากคำร้องทั้งสองมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำร้องที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลบางสมบูรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ตามคำสั่งอำเภอองครักษ์ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ เนื่องจากศาลจังหวัดนครนายกได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ศาลยุติธรรมลงโทษจำคุกและปรับ โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีกลับตนเป็นพลเมืองดีต่อไป ก่อนสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบก่อนออกคำสั่ง และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และสมควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้เหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำมาพิจารณา จึงเป็นการไม่ชอบ

ส่วนคำร้องที่ ๒ ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ สั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ (ที่ถูกคือคำว่า มีลักษณะต้องห้าม) ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัด นครนายกว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ (ที่ถูกคือคำว่า มีลักษณะต้องห้าม) ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับ โทษจำคุกและปรับโทษมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว และขณะสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน กรรมการพิจารณาคุณสมบัติ (ที่ถูกคือเพิ่มคำว่า และลักษณะต้องห้าม) ของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้คัดค้านคุณสมบัติ (ที่ถูกคือเพิ่มคำว่า และลักษณะต้องห้าม) ของผู้ฟ้องคดีซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๐) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา สิบปีนับแต่วันพ้นโทษ การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ถูกต้องเป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งหนังสือแจ้งเวียนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายเลือกตั้งในฐานะโดยอ้อมหมายความว่ากระทำความผิดทุกฐานความผิด รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะถูกห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ตลอดชีวิต ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งไม่มีการจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะพฤติการณ์แห่งการกระทำอันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และวินิจฉัยด้วยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แม้ในปัจจุบันยังไม่มีกรณีแก้ไขมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามควรนำมาตรา ๑๒ (๑๐) มาประกอบการพิจารณาและต้องนำมาใช้บังคับด้วยความรอบคอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรนำข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาให้ครบถ้วนและนำเจตนารมณ์ของคำวินิจฉัยมาปรับใช้กับมาตรา ๑๒ (๑๑) ให้ถูกต้องเป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องจึงโต้แย้งในทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด...” เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดไป เมื่อผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๒ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่ได้บัญญัติกฎหมายที่ได้กระทำผิดไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจนำมาตรา ๑๒ (๑๐) ที่บัญญัติว่า “(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” ซึ่งเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๒ ได้ เมื่อผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐ และตามมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติ

หน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย... (๖) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ (๗) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร...” แต่การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดซึ่งบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และปัจจุบันเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ นั้น มีด้วยกันหลายฐานความผิด คือ ความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ในครอบครอง จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพยาเสพติด โดยมีระวางโทษในแต่ละฐานความผิดแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) ตติยาเสพติดให้โทษ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า...” กับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑)... (๑๐)...” หรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) ตติยาเสพติดให้โทษ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า...”แล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดและระวางโทษหนักเบาเล็กน้อยเพียงใดก็จะถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตลอดชีวิตแม้แต่ผู้กระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดซึ่งได้รับโอกาสให้แก้ไขปรับปรุงตนเองแล้ว ไม่ใช่ผู้ติดยาเสพติดให้โทษอย่างแท้จริงนั้น ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และเป็น การจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่การจะให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดที่มีระวางโทษหนักเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามารถสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนี้ย่อมเป็นการไม่สมควร

และเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ให้เหมาะสมตามหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุต่อไป จึงสมควรให้คำวินิจฉัยนี้มีผลบังคับเมื่อพ้นวันอ่านคำวินิจฉัยนี้แล้วมีกำหนด ๓๖๕ วัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ยังได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่ใช่ผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ไว้ด้วย แม้กฎหมายบางฉบับกำหนดฐานความผิดไว้ ก็ตามแต่หลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในทำนองเดียวกัน กับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ตัดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนกฎหมายอื่น ๆ หรือแก้ไขให้มีระยะเวลาต้องห้ามในการสมัครรับเลือกให้เหมาะสมต่อไป

จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่ใช่ผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่าทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยให้มีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๕ วัน นับแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองเรื่องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันโดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก และเมื่อพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้อง คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...” และมาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก”

เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยการบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) เกี่ยวกับผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ สรุปว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่จำแนกประเภท การกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในปัจจุบันมีการจัดทำประมวลกฎหมายยาเสพติด ซึ่งประกาศใช้บังคับตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์

ปัจจุบัน และกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ทางวิทยาศาสตร์และทางอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้การป้องกัน ปราบปราม และควบคุมยาเสพติด และรวมถึงการบำบัดรักษา และฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ด้วยกัน ๒ ลักษณะ ประกอบด้วย “ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ซึ่งถือเป็นความผิดที่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดไว้สูง และเป็นความผิดลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วน “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งไม่ถือเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดและกำหนดโทษไม่สูงหรือบางฐานความผิดกำหนดเพียงโทษปรับ อาทิ ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ หากพิจารณาฐานความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษตามประมวลกฎหมายยาเสพติด เห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ยาเสพติดถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศมาโดยตลอด โดยมีเจตนารมณ์ในการตราเพื่อมุ่งป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพ ผู้ฟ้องคดีคำร้องที่หนึ่ง ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่า มีความผิดฐานเสพยาเมทแอมเฟตามีน อันเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีโทษความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ส่วนผู้ฟ้องคดีคำร้องที่สอง ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่า มีความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) มิได้ระบุโดยชัดเจนว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดในทุกฐานความผิด รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดกับความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด และความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดด้วย ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น ซึ่งฐานความผิดดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดทั้งสิ้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี ไม่ว่าจะ เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดหรือความผิดอื่นที่ไม่ถือเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน รวมทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณีมีลักษณะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ส่วนที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นี้ มีความหมายรวมถึงกรณีความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับ

ยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด อาทิ ฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ว่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ด้วย ทั้งที่ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดนี้ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้างที่บุคคลเหล่านั้นซึ่งไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับเลือกไปด้วย ซึ่งความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดนี้ควรเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ศาลพิจารณาว่า สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แล้วเสร็จ จึงเห็นสมควรกำหนดให้คำบังคับที่ให้คำวินิจฉัยของศาลว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสำนวนว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ คดีทั้งสองสำนวนนี้มีข้อเท็จจริงเหมือนกันว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมานายอำเภอมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑)

แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีฟ้องนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมการปกครองต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่ง และได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

เห็นว่า กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือก เพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นการตัดสิทธิของบุคคล ฉะนั้น โดยสภาพย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลได้ การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการปกครองของราชการส่วนภูมิภาคในระดับ ท้องที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บุคคลที่จะ มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไม่ควรมีประวัติต่างพร้อย จำเป็นต้องมีคุณสมบัติให้เหมาะสมแก่การใช้อำนาจ หน้าที่ แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ การที่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด แม้จะเป็นความผิดร้ายแรง แต่การทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับ ยาเสพติดมีหลายข้อหาหนักเบาแตกต่างกันไป บางฐานความผิด เช่น ผู้เสพยาเสพติด มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษา การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติดโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและ พฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ยังคงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับ เลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพียงแต่ต้องจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้

เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ยังบัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดด้วย สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายจรินทร์ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด...” เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กล่าวคือ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานเสพเมทามเฟตามีน ส่วนเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติด (เมทามเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

เห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญเนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน ในขณะเดียวกันประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในคดีนี้ การสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ประกอบด้วย การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ใช้อำนาจในทางมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม อย่างไรก็ดี

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานะใด ย่อมหมายความว่ากระทำความผิดในทุกฐานความผิดรวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้บุคคลที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจะถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ถึงแม้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีพฤติการณ์ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือครอบครองเพื่อจำหน่าย จะทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดความน่านับถือและไม่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน และปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย เป็นภัยร้ายแรงต่อสุขภาพและชีวิตของประชาชนก็ตาม แต่ลักษณะของการกระทำตลอดจนบทลงโทษของแต่ละฐานความผิดก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้แบ่งยาเสพติดออกเป็นหลายประเภท ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย มีไว้ในครอบครองหรือนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ ความผิดเกี่ยวกับสารระเหย ความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดเพื่อเสพ และมีบทลงโทษในคดียาเสพติดให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด ในบางกรณีอาจถือได้ว่าผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดและได้รับการบำบัดรักษาแล้วไม่มีความผิด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๔ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ต่างก็กำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า อันเป็นการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดในกรณีที่เกี่ยวข้องว่าเป็นความผิดร้ายแรง อย่างไรก็ตาม กรณีตามคำร้องนี้เห็นควรพิจารณา ดังนี้

กรณีทีหนึ่ง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในกรณีความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

กรณีที่สอง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดในส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด โดยไม่ระบุฐานความผิดและไม่กำหนด ระยะเวลาของการลงโทษเฉพาะแต่กรณีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิด ร้ายแรงไว้ ทำให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในทุกกรณีถูกจำกัดสิทธิได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบกันแล้ว การที่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ การกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะ และพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้นเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้ สัดส่วนกัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคย

ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และให้มีผลในทันที อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ศาลพิจารณาว่า สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มี การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งความเห็นพร้อมคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ ระหว่าง นายธนชัย ฐูปหอม ผู้ฟ้องคดี กับ นายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำร้องที่สอง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๙/๒๕๖๔ ระหว่าง นายสมชาย ทองไข่ ผู้ฟ้องคดี กับ นายอำเภอเมืองนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองกลาง ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๕ ตำบลบางสมบูรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอองครักษ์ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายก ว่ากระทำความผิดฐานเป็นผู้เสพเมทแอมเฟตามีนซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษชนิดประเภท ๑ จำนวน ๑ เม็ด อันเป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่มีการสืบสวนและสอบถามความจริงก่อนออกคำสั่งจึงไม่ชอบ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองกลาง ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันเป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และได้วินิจฉัยด้วยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ยังไม่มีการแก้ไขทั้งอนุมาตรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ควรนำข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาให้ครบถ้วนและนำเจตนารมณ์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรา ๑๒ (๑๑) ให้ถูกต้องเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกและพ้นโทษมาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี แล้ว ผู้ฟ้องคดี

จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาก่อน จึงส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับอธิบดีกรมการปกครองทำความเข้าใจเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว และคำร้องทั้งสองนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ศาลจึงมีคำสั่งให้รวมคำร้องทั้งสองนี้เข้าด้วยกันแล้วพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ฯลฯ

ฯลฯ

๔. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“จำหน่าย” หมายความว่า ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้

“เสพ” หมายความว่า การรับยาเสพติดให้โทษเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด

“ติดยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า เสพเป็นประจำติดต่อกันและตกอยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องพึ่งยาเสพติดให้โทษนั้น โดยสามารถตรวจพบสภาพเช่นว่านี้ได้ตามหลักวิชาการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๕ ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเพื่อจำหน่าย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท หรือประหารชีวิต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๘ ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดเป็นมอร์ฟิน ฝิ่น หรือโคคาอิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ยี่สิบปีถึงจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองล้านบาทถึงห้าล้านบาท

มาตรา ๖๙ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคสองเป็นมอร์ฟิน ฝิ่น หรือโคคาอิน มีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ไม่ถึงหนึ่งร้อยกรัม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้ามอร์ฟิน ฝิ่น หรือโคคาอินนั้นมีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่หนึ่งร้อยกรัมขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงห้าล้านบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

และประกาศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย
ยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน

๖. ประมวลกฎหมายยาเสพติด

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ยาเสพติด” หมายความว่า ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ หรือสารระเหย

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมี พืช หรือวัตถุนิตใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพแล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กับให้รวมถึงสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยยา

“วัตถุออกฤทธิ์” หมายความว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์

“สารระเหย” หมายความว่า สารเคมีหรือผลิตภัณฑ์ที่อาจนำไปใช้เพื่อสนองความต้องการของร่างกายหรือจิตใจซึ่งทำให้สุขภาพโดยทั่วไปทรุดโทรมลง

“ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้

“ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

แม้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ จะถูกยกเลิกไปแล้วตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๔ แต่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็ได้บัญญัติว่า เมื่อประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ ในบทมาตราที่มีนัยเดียวกัน จึงสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่มีการบัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวแล้วในประเด็นที่มีการกำหนดไว้แต่เพียงชื่อของกฎหมายอันเป็นลักษณะเดียวกันกับการกำหนดเพียงชื่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่เป็นประเด็นแห่งคำร้องนี้ สรุปได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญเนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตนในขณะเดียวกันประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใช้อำนาจในทางมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งเคยบังคับใช้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีการจำแนกประเภทของยาเสพติดออกเป็นหลายประเภทตามความร้ายแรงของยาเสพติดหรือสารเสพติด และกำหนดโทษในความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดแต่ละประเภทไว้

ต่างกัน เช่น โทษเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก การค้า การครอบครองและการเสพ เป็นต้น ประกอบกับในปัจจุบันเมื่อมีประมวลกฎหมายยาเสพติดประกาศใช้บังคับตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์และทางอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้องอันจะนำไปสู่การเสพยาเสพติด เพื่อให้การป้องกันปราบปรามและควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยมาตรา ๑ ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ ๒ ลักษณะคือ “ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดที่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดไว้สูง แต่ในกรณีมีไว้ในครอบครองเพื่อเสพได้รับการยกเว้นว่าไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องจากสมควรให้โอกาสได้รับการบำบัดรักษาแล้วฟื้นฟูเสมือนเป็นผู้ป่วย ส่วน “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งไม่ถึงเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดจึงกำหนดโทษไว้ไม่สูง บางฐานความผิดในลักษณะนี้กำหนดเพียงโทษปรับเท่านั้น เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะมีเจตนารมณ์ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องไม่เคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดไว้ด้วย แต่การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติแต่เพียงชื่อของกฎหมาย ทำให้มีผลครอบคลุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งหมด กล่าวคือทั้งกรณีความผิดร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ทั้งที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และนิยามประเภทความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด กำหนดสภาพความผิดและโทษไว้แตกต่างกันชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะที่เป็นบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดไว้ด้วย ทั้งที่ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดนั้นเป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติให้ผิด (mala prohibita) ซึ่งความผิดตามกฎหมายประเภทนี้กฎหมายจะกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดหรือไม่และควรมีความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ

เพียงใด ย่อมเป็นไปตามสภาพการณ์ของสังคมในขณะนั้น ๆ ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย บทบัญญัติตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังกล่าวจึงมีผลให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในฐานะความผิดที่ไม่ร้ายแรงต้องกลายเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต อันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวจนเกินสมควรแก่เหตุ และขัดต่อเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายยาเสพติดที่ประสงค์จะให้โอกาสแก่บุคคลกลุ่มนี้ได้กลับมาเป็นผู้ประพฤติดีเพื่อช่วยเหลือสังคมต่อไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะแต่ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ซึ่งเป็นฐานความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรง ตามบทนิยามแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย ว่า กระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามแนวที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้ว ดังนั้น จึงสมควรมีคำแนะนำเป็นครั้งที่สอง ให้กระทรวงมหาดไทยรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๕ วัน เพื่อมิให้บทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าว มีกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณี ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงตามบทนิยามแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอ (นายสำออย วันเพ็ญ) ในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัย คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๕๓๖/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๓๔๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องผู้ยื่นคำขอ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสมุทรปราการ ความผิดฐานกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ยื่นคำขอเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๕ ระหว่างการพิจารณาผู้ยื่นคำขอได้รับการปล่อยชั่วคราว ต่อมาศาลจังหวัดสมุทรปราการพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ยื่นคำขอ ยื่นคำขอรับค่าใช้จ่ายในส่วนค่าทนายความเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ต่อคณะกรรมการ



- ๒ -

พิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คณะกรรมการ ฯ มีคำวินิจฉัยที่ ส.ป./๒๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ว่าผู้ยื่นคำขอมิได้ถูกคุมขังในระหว่าง การพิจารณาคดี กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอ ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลอุทธรณ์

ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ผู้ยื่นคำขอโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๙ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ตามตัวอักษรเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะพิจารณาเฉพาะกรณีจำเลยถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี เท่านั้น ทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติ ต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ และวรรคสาม บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือ จำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี การนำพระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กำหนดให้การถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดีมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานุมัติค่าใช้จ่ายในส่วน ค่าทนายความอันเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดีตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕) ย่อมไม่เป็นธรรม แก่ผู้ยื่นคำขอ สร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราว ทั้งที่จำเลยจะถูกปล่อยชั่วคราวหรือไม่ก็ตามล้วนแต่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายและทรัพยากรต่อผู้คดีอันเกิดจากกระบวนการของรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติ ที่สร้างภาระเกินสมควร เป็นข้อจำกัดในการอำนวยความยุติธรรม

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า ผู้ยื่นคำขอโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัย



- ๓ -

ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๙ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ยื่นคำขอโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด



- ๔ -

แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฎิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ บัญญัติรับรองสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิการได้รับค่าทดแทนกรณีบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มุ่งหมายให้รัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดของผู้อื่น หรือความบกพร่องของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย โดยหมวด ๕ บัญญัติการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาไว้ในมาตรา ๒๐ และ มาตรา ๒๑ โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด” และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๐ ให้กำหนดตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) ค่าทดแทนการถูกคุมขัง ให้คำนวณจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา (๒) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ



- ๕ -

ทางร่างกายและจิตใจ หากความเจ็บป่วยของจำเลยเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี (๓) ค่าทดแทน
ในกรณีที่จำเลยถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี จำนวนไม่เกิน
ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (๔) ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ในระหว่างถูกดำเนินคดี (๕) ค่าใช้จ่าย
ที่จำเป็นในการดำเนินคดี” โดยค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเป็นการให้ประโยชน์อย่างหนึ่งแก่ผู้ที่ไม่ได้
กระทำผิดแต่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน
และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติที่นำการ
ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย
ในคดีอาญา เป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าวต้องสละสิทธิการขอปล่อย
ชั่วคราว สร้างภาระเกินสมควร และเป็นข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความผิด รัฐจะต้องปฏิบัติเสมือน
ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ การควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น โดยมีหลักการ
สำคัญคือ ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ส่วนการไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว
เป็นเพียงข้อยกเว้น แม้การควบคุมหรือคุมขังจะเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่รัฐเอาตัวผู้ต้องหาหรือ
จำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาล
มีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยเรียบร้อย แต่มาตรการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ
ในชีวิตและร่างกาย สิทธิการขอปล่อยชั่วคราวจึงเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บุคคลทุกคน
พึงได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่า
จะมีการพิสูจน์ความผิดของบุคคลในศาล ดังนั้น เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ไม่ได้รับสิทธิ
ในการปล่อยชั่วคราวและต้องสูญเสียอิสรภาพด้วยเหตุที่ถูกควบคุมหรือคุมขังเป็นระยะเวลา
ส่งผลให้ได้รับความทุกข์ทรมานตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายเหมือนกับนักโทษ อีกทั้งยังได้รับผลกระทบ
ต่อความสามารถในการต่อสู้คดี การค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์เป็นไปด้วย
ความยากลำบากหรืออาจกระทำไม่ได้เมื่อเทียบกับกรณีของบุคคลที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว
ทำให้บุคคลดังกล่าวเสื่อมเสียชื่อเสียงถูกตีตราทางสังคมไว้ก่อนว่าอาจเป็นผู้กระทำความผิดจริง



- ๖ -

และทำให้สูญเสียโอกาสที่จะประกอบอาชีพได้ตามปกติอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางเศรษฐกิจ และชีวิตครอบครัว สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นการทำให้บุคคลผู้บริสุทธิ์ได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างจากผู้กระทำความผิดเสมือนได้ถูกลงโทษโดยกระบวนการยุติธรรมก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาล การจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงให้สิทธิเฉพาะผู้ที่สูญเสียอิสรภาพด้วยเหตุที่ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราว และถูกคุมขังเป็นระยะเวลาานาน ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือต้องรับโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งต่อมาปรากฏ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดภายหลังว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำ ของบุคคลนั้นไม่เป็นความผิด เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกคุมขัง โดยกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด เมื่อจำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ต้องสูญเสียอิสรภาพจากการถูกคุมขัง ทั้งที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด รัฐจึงเยียวยาความเสียหายให้ และเพื่อให้รัฐมีความระมัดระวัง ในการดำเนินคดีอาญาและรับผิดชอบต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย การบัญญัติกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหาย ในลักษณะดังกล่าว รัฐต้องคำนึงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กำหนดให้เฉพาะจำเลยที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้บริสุทธิ์จึงสอดคล้องกับ หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล อันเป็นมาตรการ ที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐกรณีที่ บุคคลถูกควบคุมหรือคุมขังโดยไม่ได้กระทำความผิด มิได้มุ่งหมายให้จำเลยต้องสละสิทธิในการปล่อยชั่วคราว หรือถูกคุมขัง ไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร หรือเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙



- ๗ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๘ -

(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกัน จนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งเพื่อรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการพิจารณาคดีว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้รัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายในคดีอาญา เหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดของผู้อื่น หรือความบกพร่องของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายดังกล่าว ถือเป็น การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชน

สำหรับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้อง ในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการพิจารณาคดีว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลย มิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด” เป็นมาตรการที่รัฐเข้ามาเยียวยา ชดใช้ให้แก่ผู้บริสุทธิ์ที่ควรได้รับการทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี จนทำให้ต้องถูกคุมขัง ทั้งนี้ การที่จำเลยจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๐ ต้องมี องค์ประกอบ ๓ ประการ คือ ๑) ต้องเป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ ๒) ต้องถูกคุมขัง ในระหว่างการพิจารณาคดี และ ๓) ต้องปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่า การกำหนดให้การถูกคุมขังระหว่างพิจารณาเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลย ที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าวจะต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังระหว่างพิจารณานั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ที่รับรองสิทธิของผู้เสียหายและจำเลย ในคดีอาญาซึ่งได้รับความเสียหายให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของจำเลยในคดีอาญา ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด (Miscarriage of

Justice) ให้ได้รับการชดเชยวิถีชีวิตที่ต้องเสียไปให้กลับคืนมาจากการถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี โดยสิทธิที่ได้รับจะอยู่ในรูปแบบของการชดใช้ค่าทดแทน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรอบคอบ และความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการเยียวยาชดใช้ค่าทดแทนให้แก่จำเลยในคดีอาญาซึ่งเป็น ผู้บริสุทธิ์ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขประการหนึ่งซึ่งจะทำให้ จำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับการเยียวยา คือ จำเลยผู้นั้นต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีด้วย การกำหนดให้การถูกคุมขังระหว่างพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา มิได้หมายความว่า กฎหมายต้องการให้จำเลยในคดีอาญาที่ประสงค์จะรับสิทธิ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวและยอมถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี เพื่อให้ได้รับสิทธิค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แต่ด้วยเหตุที่การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการเป็นการเฉพาะ อีกทั้งมีข้อจำกัดที่ต้องคำนึงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ของรัฐประกอบด้วย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้แม้มีเจตนารมณ์มุ่งเยียวยาจำเลยที่ถูกดำเนิน คดีอาญาและถูกคุมขังก็ตาม แต่การจะได้รับค่าทดแทนจากรัฐมิได้มีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ ในมาตรา ๒๐ เพียงอย่างเดียว แต่ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือองค์ประกอบอื่นอีกหลาย ประการ เช่น หลักเกณฑ์ผู้เสียหายหรือจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนหรือค่าทดแทน ระยะเวลา ในการขอรับสิทธิของผู้เสียหายหรือของจำเลย รวมทั้งฐานความผิดทางอาญาที่รับรองเฉพาะรายการ ที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันทำให้บุคคลใดซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาและมีองค์ประกอบที่จะได้รับ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๐ แต่หากการกระทำความผิดอาญามิได้เป็นความผิดตามรายการ ที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติตามที่มาตรา ๑๗ กำหนด บุคคลนั้นก็ไม่มีสิทธิขอรับค่าตอบแทนได้เช่นกัน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้ต้องถูกคุมขังระหว่างพิจารณาเป็นฐานแห่งสิทธิ ในการได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา จึงเป็นเพียงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขเฉพาะ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันมิได้เป็นบทบัญญัติที่สร้างภาระเกินสมควร ไม่เป็นข้อจำกัดในการอำนวย ความยุติธรรม และเป็นคนละกรณีกับการให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็น ผู้กระทำความผิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาทีกระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกัน จนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาส ได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคล ซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษานันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลย ไม่เป็นความผิด ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๐ จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง

(๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

(๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

(๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่าง ดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษานันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็น ผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

ในคดีที่มีจำเลยหลายคน จำเลยคนใดถึงแก่ความตายก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด และคณะกรรมการเห็นสมควรจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยอื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ถ้าเป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี จำเลยที่ถึงแก่ความตายนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย”

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่า การกำหนดให้การถูกคุมขังระหว่างพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าวจะต้องสละสิทธิการขอปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังระหว่างพิจารณา นั้น

เห็นว่า หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ ในศาล (Presumption of Innocence) อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ดังนั้น จึงถือเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นข้อสันนิษฐานซึ่งมีที่มาจาก หลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดทางอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา ที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริง อันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกและมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า กำหนดให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ และคำขอประกัน

ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจึงต้องได้รับ สิทธิในการประกันตัวในการร้องขอปล่อยชั่วคราวเป็นหลัก ส่วนการไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจะต้อง เป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่คุณคณผู้บริสุทธิ์ต้องสูญเสียอิสรภาพของตน ด้วยเหตุที่ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราว (รวมถึงกรณีที่สละสิทธิในการประกันตัวเพื่อร้องขอปล่อย ชั่วคราวด้วย) และถูกคุมขังเป็นระยะเวลาที่ยาวนานในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือต้องรับโทษ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งต่อมาปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าคุณคน ดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำของคุณคนนั้นไม่เป็นความผิด การถูกคุมขังดังกล่าวส่งผลให้ บุคคลผู้บริสุทธิ์ได้รับความทุกข์ทรมานเนื่องจากต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายไม่แตกต่างจาก นักโทษเด็ดขาดในคดีอาญาอันมีผลให้ได้รับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และยังทำให้ บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบและ เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริสุทธิ์ซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาจากระบบการยุติธรรมที่ผิดพลาด และถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี ทั้งนี้ การที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหาย แก่จำเลยจะต้องคำนึงถึงกระบวนการทางกฎหมาย และสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ประกอบด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้เฉพาะจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่ง เยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้บริสุทธิ์ซึ่งถูกกระทบกระเทือนต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล อันเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล กรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง ... (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ ... ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความผิดทางอาญาเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของสังคมโดยรวม รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมจำเป็นต้อง มีอำนาจบางประการเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดทางอาญา เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ หรือปกปิดการกระทำผิดของตนอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเป็นวงกว้าง บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดทางอาญาไม่ว่าจะอยู่ในสถานะผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมต้องเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในระหว่างนั้นอาจจำต้องถูกเจ้าหน้าที่รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางใดทางหนึ่ง อาทิ สิทธิในเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเดินทาง หรือการดำเนินชีวิตประจำวัน หรือการประกอบอาชีพ เป็นต้น โดยการถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้อาจมีความหนักเบาต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายจะกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดทางอาญานั้น ร้ายแรงเพียงใด เมื่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลไปบ้างในบางกรณี รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ในมาตรา ๒๙ โดยบัญญัติให้บุคคลไม่จำต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ในคดีอาญาก่อนศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดกระทำความผิด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้นั้นจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้หลบหนี และคำขอประกันตัว ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ ทั้งการไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ในคดีอาญาไม่อาจจะบังคับให้บุคคล ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองได้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการ ยุติธรรมในทางอาญา และเป็นการป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในระหว่างการดำเนินกระบวนการ คดีอาญา

สำหรับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศใช้ครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หลังจากนั้นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการแจ้งสิทธิการได้รับค่าตอบแทน หรือค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย รวมถึงปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และวิธีการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายเพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาสามารถกระทำได้รวดเร็ว ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับกรณีของการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดเงื่อนไขของจำเลยผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายไว้ในมาตรา ๒๐ รวมถึงได้กำหนดประเภทของค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายไว้ในมาตรา ๒๑ โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องมีลักษณะ คือ (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด และมาตรา ๒๑ ที่ได้กำหนดประเภทของค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้แก่จำเลยไว้ ดังต่อไปนี้ (๑) ค่าทดแทนการถูกคุมขัง (๒) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ หากความเจ็บป่วยของจำเลยเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี (๓) ค่าทดแทนในกรณีที่จำเลยถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี (๔) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างถูกดำเนินคดี และ (๕) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี ซึ่งการจ่ายเงินในแต่ละประเภทนั้นจำเลยจะได้รับเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ข้อโต้แย้งที่ว่า การที่กำหนดให้การถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าว จะต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน และเป็นข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เห็นว่า การควบคุมหรือคุมขังบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้บังคับแก่บุคคลเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของผู้ที่กระทำความผิดหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา สำหรับการคุมขังจำเลยระหว่างการพิจารณาคดีอาญามีวัตถุประสงค์ในการนำตัวจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาอยู่ในอำนาจรัฐเพื่อให้การดำเนินการสอบสวนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังป้องกันมิให้จำเลยในคดีอาญาหลบหนีหรือพ้นไปจากอำนาจของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานจนทำให้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาเปลี่ยนแปลงไป การคุมขังจำเลยในระหว่างพิจารณานี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของจำเลย กล่าวคืออาจทำให้ต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง สูญเสียรายได้ สูญเสียความสามารถในการประกอบกิจการงานในอนาคต หรือสูญเสียสิทธิในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีได้ เมื่อจำเลยได้สูญเสียสิทธิและเสรีภาพไปโดยการถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีอาญา ต่อมาภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกฟ้อง หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด รัฐจึงได้มีมาตรการในการช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายเพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดแก่จำเลย โดยหนึ่งในมาตรการนั้นคือการที่รัฐจ่ายเงิน ทर्फยสินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยในคดีอาญาตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง โดยจำเลยที่จะมีสิทธิในการขอรับการช่วยเหลือจากรัฐต้องเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ถูกฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และต่อมา มีหลักฐานหรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองจำเลยที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการถูกฟ้องเป็นคดีอาญาโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจำเลยผู้นั้นถูกคุมขัง ซึ่งการถูกคุมขังนี้เป็นเหตุให้จำเลยถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนไปอันส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจจากการถูกฟ้องเป็นคดีอาญา มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดไว้เป็นพิเศษแก่จำเลยที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี เพื่อช่วยเหลือ เยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่จำเลยที่ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพไป ในระหว่างถูกคุมขัง โดยการเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่จำเลยนั้นอยู่ในรูปของการจ่ายเงินค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยที่ต้องตกอยู่ในสภาวะนั้นในภายหลังจากที่เหตุการณ์ได้เกิดขึ้นแล้ว ทั้งการช่วยเหลือเยียวยาดังกล่าวถูกจำกัดไว้เฉพาะบางกรณีตามที่กฎหมายเท่านั้น ดังนั้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ว่าจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี มุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่จำเลยที่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพไปเนื่องจากถูกฟ้องหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ในศาลว่าการกระทำของตนไม่เป็นความผิด ทั้งการที่จำเลยจะได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาหรือไม่นั้น เป็นกรณีที่ศาลมีดุลยพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายใต้เงื่อนไข หลักเกณฑ์ รวมถึงข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลในฐานะผู้ใช้ดุลยพินิจดังกล่าวไม่อาจใช้ดุลยพินิจของตนเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้เช่นเดียวกัน การได้รับสิทธิในการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นคนละกรณีกับการได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีอาญา ไม่ถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าวจะต้องสละสิทธิการขอปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังระหว่างพิจารณา หรือสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน และเป็นข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

รากฐานเกี่ยวกับสิทธิการได้รับการเยียวยาของจำเลยในคดีอาญา ได้รับการรับรองมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น

รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีเจตนารมณ์เนื่องจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานสมควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีการแจ้งสิทธิการได้รับค่าตอบแทน หรือค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้เสียหายหรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย หรือแก่จำเลยที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้อง หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาตามความเหมาะสม รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่และการดำเนินการของคณะอนุกรรมการ รวมทั้งการใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการดังกล่าว ตลอดจนกำหนดวิธีการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย และปรับปรุงรายการท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาสามารถกระทำได้รวดเร็ว ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๒๐ จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง

(๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

(๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

(๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

ในคดีที่มีจำเลยหลายคน จำเลยคนใดถึงแก่ความตายก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด และคณะกรรมการเห็นสมควรจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยอื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ถ้าเป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี จำเลยที่ถึงแก่ความตายนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายของจำเลยในคดีอาญา ดังนี้

- ๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ
- ๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ
- ๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

สำหรับประเด็นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) มีความสัมพันธ์กับมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๓) โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง เดิมคือร่างพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย พ.ศ. มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ การถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีย่อมหมายถึงการถูกคุมขังจริงในระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยจึงจะมีสิทธิขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเนื่องจากกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลยหากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด จำเลยต้องได้รับการเยียวยาทั้งค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร รวมถึงสิทธิต่าง ๆ ที่เสียไปเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กำหนดให้เฉพาะจำเลยที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้บริสุทธิ์ จึงสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล อันเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐกรณีที่บุคคลถูกคุมขังโดยไม่ได้กระทำความผิด มิได้มุ่งหมายให้จำเลย

ต้องสละสิทธิในการปล่อยชั่วคราวหรืออุทธรณ์ ไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร หรือเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับการอำนวยการอำนวยความสะดวก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอในคดีหมายเลขดำที่ ๕๓๖/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๓๔๖/๒๕๖๔ ที่อัยการจังหวัดสมุทรปราการฟ้องผู้ยื่นคำขอเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสมุทรปราการในคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย โดยผู้ยื่นคำขอได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาของศาล ต่อมาศาลจังหวัดสมุทรปราการพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ยื่นคำขอยื่นคำขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยที่ ส.ป./๒๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ว่า ผู้ยื่นคำขอมิได้ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ (๒) (ที่ถูก ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒)) วินิจฉัยยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ต่อศาลอุทธรณ์ว่า คำวินิจฉัยที่ยกคำขอไม่สอดคล้องกับค่าเสียหายที่ผู้ยื่นคำขอเรียกร้อง และเป็นการตีความกฎหมายในทางจำกัดสิทธิของผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากผู้ยื่นคำขอยื่นคำขอในส่วนขอค่าทนายความ อันเป็นค่าใช้จ่ายอื่นตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย

แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ (๕) (ที่ถูก ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕)) อันมีกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้สามารถเบิกค่าทนายความจำเลยได้ ไม่ได้เรียก ค่าชดเชยในการถูกคุมขังหรือถูกจำคุก การที่ยื่นคำขอจะถูกคุมขังหรือไม่จึงไม่ใช่ประเด็นในการพิจารณาจ่าย ค่าทนายความให้แก่ผู้ยื่นคำขอ บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๒) (ที่ถูก ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒)) ที่ใช้เกณฑ์ การถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีเป็นฐานแห่งสิทธิในการเรียกร้องจากรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความ ผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด” ซึ่งบัญญัติ ไว้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคล ซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็น ความผิด โดยจำเลยที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งสามประการตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง เพราะกฎหมายบัญญัติคำว่า “และ” ไว้ท้าย มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) กล่าวคือ นอกจากจำเลยจะต้องถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการแล้ว จำเลย ต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีด้วย และปรากฏหลักฐานชัดเจนตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้น ว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด จำเลย จึงจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็น ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิ

ได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีของผู้ยื่นคำขอจึงมิได้เป็นกรณีตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็น ปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ที่ผู้ยื่นคำขออ้างว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยนั้น เมื่อมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลัก ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชน ชาวไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่า

โทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกัน จนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่าง การพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้อง ในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้ เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด”

เห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับ ค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำ ความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด โดยบัญญัติหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนและ ค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาไว้ในหมวด ๕ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง ... (๒) ถูกคุมขังใน ระหว่างการพิจารณาคดี และ ...” ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่นำการถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดีมาเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ ต้องการรับสิทธิดังกล่าวต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี สร้างภาวะ

เกินสมควรแก่ประชาชน และเป็นข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวก เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความผิด รัฐจะต้องปฏิบัติเสมือนเป็นผู้บริสุทธิ์ การควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น หรือห้ามมิให้มีการบังคับบุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง รวมถึงการได้รับสิทธิในการร้องขอปล่อยชั่วคราวในคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นเพียงข้อยกเว้น แม้การไม่อนุญาตให้ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราวจะเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่รัฐเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลสามารถดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยเรียบร้อย แต่มาตรการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิการปล่อยชั่วคราวจึงเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บุคคลทุกคนพึงได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล ดังนั้น เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นบุคคลผู้บริสุทธิ์ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราวและต้องสูญเสียอิสรภาพด้วยเหตุที่ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาเพียงใด ย่อมส่งผลให้ได้รับความทุกข์ทรมานต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายไม่แตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดในคดีอาญา อีกทั้งยังได้รับผลกระทบต่อความสามารถในการต่อสู้คดี การติดต่อค้นหาพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์เป็นไปด้วยความยากลำบากหรืออาจกระทำไม่ได้เมื่อเทียบกับกรณีของบุคคลที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ทำให้บุคคลผู้บริสุทธิ์ดังกล่าวเสื่อมเสียชื่อเสียงถูกตีตราทางสังคมไว้ก่อนว่าอาจเป็นผู้กระทำความผิดจริง และทำให้สูญเสียโอกาสที่จะประกอบอาชีพได้ตามปกติอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางเศรษฐกิจและชีวิตครอบครัว สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นการทำให้บุคคลผู้บริสุทธิ์ได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างจากผู้กระทำความผิดเสมือนได้ถูกลงโทษโดยกระบวนการยุติธรรมแล้วก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาล จึงมีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขึ้น เพื่อให้มีการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาเฉพาะผู้ที่ต้องสูญเสียอิสรภาพของตนด้วยเหตุที่ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราว และถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือต้องรับโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งต่อมาภายหลังปรากฏมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำของบุคคลนั้นไม่เป็นความผิด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกคุมขังโดยกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด เมื่อจำเลยซึ่งเป็นบุคคลผู้บริสุทธิ์สูญเสียอิสรภาพจากการถูกคุมขังทั้งที่มีได้มีความผิด รัฐจึงเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และเพื่อให้รัฐมีความระมัดระวังในการดำเนินคดีอาญาและรับผิดชอบต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหาย

จากการกระทำของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย โดยการบัญญัติกฎหมาย เพื่อเยียวยาความเสียหายในลักษณะดังกล่าว รัฐต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กำหนดให้เฉพาะจำเลยที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคล ผู้บริสุทธิ์ จึงสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ ในศาล อันเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา หรือช่วยเหลือจากรัฐกรณีที่ถูกคุมขังโดยไม่ได้กระทำความผิด มิได้มุ่งหมายให้จำเลยต้องสละสิทธิ ในการปล่อยชั่วคราวหรือถูกคุมขัง ไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร หรือเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับการ อำนวยความยุติธรรม ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลอุทธรณ์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำร้องของนายสำออย วันเพ็ญ ผู้อุทธรณ์ ในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ระหว่างการพิจารณาคดี ผู้อุทธรณ์ได้รับการปล่อยชั่วคราว ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องคดีถึงที่สุดแล้ว หลังจากนั้น ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยกคำร้อง เนื่องจากผู้อุทธรณ์มิได้ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลอุทธรณ์

เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เหมาะสมและให้ความเป็นธรรมกับบุคคลทุกฝ่าย และเป็นหน้าที่ของ

บุคคลที่จะต้องยอมรับปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา บุคคลนั้นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย หากภายหลังปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า จำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้จำเลยมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า

(๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

(๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

(๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

ค่าทดแทนเป็นประโยชน์อย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้รัฐจ่ายทั้งที่รัฐไม่ได้กระทำการใดผิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย การให้ค่าทดแทนกรณีนี้ก็เป็นการให้ประโยชน์อย่างหนึ่งเช่นกันที่กฎหมายกำหนดให้รัฐจ่ายแก่บุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดแต่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง การคุมขังจำเลยระหว่างการพิจารณาคดีเป็นความจำเป็นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อย และสามารถบังคับตามคำพิพากษาได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมเป็นการพิจารณาตามพยานหลักฐาน ย่อมมีโอกาสผิดพลาดแม้ไม่มีเจตนาทุจริต พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๖ ซึ่งบัญญัติเงื่อนไขประการหนึ่งว่าต้องเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณา พระราชบัญญัตินี้จึงบัญญัติให้มีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลผู้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างพิจารณาซึ่งไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด เหตุผลเนื่องจากจำเลยถูกคุมขังไม่อาจใช้ชีวิตโดยปกติ ไม่สามารถประกอบอาชีพทำมาหากินกฎหมายจึงให้รัฐจ่ายค่าทดแทนแก่จำเลยที่ขาดโอกาสในการใช้ชีวิตโดยปกติและไม่สามารถประกอบอาชีพหากจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณา จำเลยย่อมใช้ชีวิตได้ตามปกติและมีโอกาสประกอบอาชีพหารายได้ แม้จะต้องเสียเวลาและมีค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี แต่เป็นกระบวนการตามกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องยอมรับและปฏิบัติ ไม่ถือเป็นความเสียหายที่รัฐต้องให้ประโยชน์ทดแทน

สำหรับข้ออ้างของผู้อุทธรณ์ที่อ้างว่า หากต้องการเรียกร้องค่าทดแทน ต้องยอมถูกคุมขังก่อนนั้นไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมบัญญัติขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มิใช่เพื่อแสวงหาผลกำไร เมื่อจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราว ไม่ถูกควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยย่อมสามารถใช้ชีวิตและประกอบอาชีพได้ตามปกติ ไม่มี ความเสียหายที่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้เพิ่มภาระให้แก่จำเลย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และไม่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงหลักการเป็นอย่างอื่น คงมีบัญญัติเพียงมาตรา ๒๙ รับรองสิทธิของบุคคลที่ถูกดำเนินคดีอาญา และรับรองสถานะความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลยในคดีอาญา ไม่ได้บัญญัติเพิ่มเติมสิทธิได้รับค่าทดแทน ดังนั้น มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ประโยชน์เพื่อทดแทนแก่จำเลยที่ไม่ได้กระทำความผิดทั้งที่รัฐไม่ได้กระทำการใดผิดกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่เป็นการให้สิทธิเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายจรินทร์ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้บุคคลรับโทษในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะกำหนดโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลมิได้ นอกจากนี้ กรณีก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนีเท่านั้น และในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลในเรื่องเอกสิทธิ์ที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองในคดีอาญาและเพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา

ของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (๑) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (๒) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (๓) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด”

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่า การกำหนดให้การถูกคุมขังระหว่างพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการสร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการรับสิทธิดังกล่าวจะต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังระหว่างพิจารณานั้น เห็นว่า รัฐกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด และรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ ซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยจะต้องปฏิบัติเสมือนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นหรือห้ามมิให้มีการบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง รวมถึงการให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยต้องได้รับสิทธิในการประกันตัวในการร้องขอปล่อยชั่วคราวในคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจะต้องเป็นเพียงข้อยกเว้น จากหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาลดังกล่าว เมื่อมีกรณีที่บุคคลผู้บริสุทธิ์ต้องสูญเสียอิสรภาพของตนด้วยเหตุที่ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราว และถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือต้องรับโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งต่อมาปรากฏคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำของบุคคลนั้นไม่เป็นความผิด การถูกคุมขังดังกล่าวส่งผลให้บุคคลผู้บริสุทธิ์ได้รับความทุกข์ทรมานเนื่องจากต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายไม่แตกต่างจาก

นักโทษเด็ดขาดในคดีอาญา อีกทั้งบุคคลดังกล่าวยังได้รับผลกระทบต่อความสามารถในการต่อสู้คดี เนื่องจากการถูกคุมขังทำให้การติดต่อค้นหาพยานหลักฐานเพื่อมาต่อสู้คดีหรือมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน เป็นไปด้วยความยากลำบากหรืออาจกระทำไม่ได้เลยเมื่อเทียบกับกรณีของบุคคลที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว การคุมขังบุคคลผู้บริสุทธิ์ก่อนศาลมีคำพิพากษาช่วยทำให้บุคคลได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงจากการที่ถูก สังคมตราหน้าไว้เบื้องต้นเสียก่อนแล้วว่าอาจเป็นผู้กระทำความผิดจริง อีกทั้งยังทำให้หมดโอกาส ที่จะประกอบอาชีพได้ตามปกติต่อไปอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางเศรษฐกิจของตนและครอบครัว ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวทั้งปวงย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาลซึ่งเป็นหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลผู้บริสุทธิ์ ซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดและถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี เพื่อเป็นการยอมรับว่า แม้รัฐมีโอกาที่จะกระทำผิดพลาดในการดำเนินคดีอาญา แต่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลผู้บริสุทธิ์ที่มีได้เป็นผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงเป็นการควบคุมให้รัฐมีความระมัดระวังในการดำเนินคดีอาญา ประกอบกับการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมาย เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยจะต้องคำนึงถึงกระบวนการทางกฎหมาย และสถานภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐประกอบด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้ เฉพาะจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องถูกคุมขังในระหว่างการ พิจารณาคดี จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้บริสุทธิ์ซึ่งถูกกระทบกระเทือน ต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในศาล อันเป็น มาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายณอดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของนายสำออย วันเพ็ญ ผู้ยื่นคำขอค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา ในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คดีหมายเลขดำที่ ๕๓๖/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ ๑๓๓๔๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ยื่นคำขอเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด สมุทรปราการ ความผิดฐานกระทำให้เกิดเพลิงไหม้โดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ยื่นเสียหาย ขอให้ ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๕ ระหว่างการพิจารณาผู้ยื่นคำขอได้รับการปล่อย ชั่วคราว ศาลจังหวัดสมุทรปราการพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ต่อมา ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาต่อคณะกรรมการพิจารณา ค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา โดยขอค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ในการดำเนินคดีในส่วนที่เป็นค่าทนายความ เป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการ มีคำวินิจฉัยที่ ส.ป.๒๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ว่าจำเลย (ผู้ยื่นคำขอ) มิได้ถูกคุมขัง ในระหว่างการพิจารณาคดี กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอจึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ ผู้ยื่นคำขอมีคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ ค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐

วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๙ เนื่องจากการตีความบทบัญญัติ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนผู้เสียหาย และคำทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการตีความตามตัวอักษรโดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะพิจารณา เฉพาะกรณีจำเลยในคดีอาญาที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีเท่านั้น ทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสองบัญญัติว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมี คำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำ ความผิดมิได้ และวรรคสามบัญญัติว่า การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่ จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ดังนั้น หากนำบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กำหนด การถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดีมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายในส่วน of คำทนายความ อันเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และคำทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕) ย่อมไม่เป็นธรรม แก่ผู้ยื่นคำขอ เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะจำเลยที่ถูกคุมขังเท่านั้น สร้างบรรทัดฐานให้จำเลยที่ต้องการ รับสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องสละสิทธิการขอลปล่อยชั่วคราวให้ถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี จำเลยไม่ว่าจะถูกปล่อยชั่วคราวหรือไม่ ล้วนแต่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายและทรัพยากรในการต่อสู้คดีที่เกิดจากกระบวนการของรัฐทั้งสิ้น กรณีจึงเป็น บทบัญญัติที่สร้างภาระเกินสมควร เป็นข้อจำกัดในการอำนวยความยุติธรรม

ศาลอุทธรณ์เห็นว่าผู้ยื่นคำขอโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และคำทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และคำทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ยื่น คำขอโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ประเด็นที่ได้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และคำทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ วรรคสี่ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาค้ำครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี รวมถึงสิทธิในการร้องขอปล่อยชั่วคราวในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณา การไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวแม้จะเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่รัฐเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มาตรการดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ดังนั้น เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถือว่ายังมีได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยชั่วคราว จึงต้องสูญเสียอิสรภาพด้วยเหตุที่ถูกควบคุมหรือคุมขังดังกล่าว ย่อมส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นสูญเสียโอกาสที่จะประกอบอาชีพได้ตามปกติ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางเศรษฐกิจและชีวิตครอบครัว รัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้นมาบังคับใช้โดยมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้มีการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่จำเลย

ในคดีอาญาที่ต้องสูญเสียอิสรภาพของตนด้วยเหตุที่ไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวและถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือบุคคลซึ่งต้องรับโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว แต่ต่อมาได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดหรือการกระทำของบุคคลนั้นไม่เป็นความผิด จึงสมควรได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่การบัญญัติกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายในลักษณะดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสถานภาพทางการเงินของรัฐด้วยว่าจะมีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะให้การทดแทนหรือเยียวยาได้มากน้อยเพียงใดและอย่างไร ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเฉพาะแต่จำเลยที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี จึงเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว โดยรัฐไม่ได้ประสงค์ให้จำเลยต้องสละสิทธิในการปล่อยชั่วคราวเพื่อให้ถูกคุมขังก่อนจึงจะได้สิทธิดังกล่าวตามที่ผู้ยื่นคำขอกล่าวอ้างแต่อย่างใด

อนึ่ง คำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอได้มีถ้อยคำบางประโยคพอจะอนุมานได้ว่า เป็นการกล่าวอ้างถึงการใช้เกณฑ์ในการคุมขังเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะจำเลยที่ถูกคุมขังเท่านั้น คำโต้แย้งดังกล่าวพอฟังได้ว่ามีลักษณะเป็นการอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจึงชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แม้ผู้ยื่นคำขอจะไม่ได้กล่าวอ้างบทมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้ง แต่คำโต้แย้งมีความชัดเจนเพียงพอที่สมควรจะได้รับคำอธิบายในประเด็นนี้ไว้ด้วย โดยเห็นว่า พิจารณาตามหลักพื้นฐานของ “หลักความเสมอภาค” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า “บุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน” ซึ่งนำมาสู่ข้อพิจารณาในประเด็นนี้ว่า บุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องนั้น ระหว่างบุคคลที่ถูกคุมขังกับบุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมขังในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากต่อมาภายหลังปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด กรณีนี้จะนำไปสู่ปัญหาการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันระหว่าง “บุคคลที่ถูกคุมขัง” กับ “บุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมขัง” หรือไม่ เห็นว่า “บุคคลที่ถูกคุมขัง” กับ “บุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมขัง” ในกรณีนี้มีสาระสำคัญแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่จะนำไปสู่การจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย เพราะบุคคลที่ถูกคุมขังย่อมปราศจากเสรีภาพที่จะประกอบอาชีพการงานตามปกติ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้จ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในกรณีนี้ โดยไม่จ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในกรณีของบุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมขัง จึงมีความแตกต่างในสาระสำคัญ กรณีเช่นนี้จึงไม่ถือเป็นการ

เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เว้นแต่ในอนาคตกหากมีกฎหมายขยายความไปถึงบุคคลทุกคนที่ถูกฟ้องคดีอาญาโดยอัยการ แล้วต่อมาปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด และรัฐประสงค์จะให้มีการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่บุคคลทุกคนที่ถูกดำเนินคดีอาญาโดยอัยการ ทั้งผู้ที่ถูกคุมขังและผู้ที่มีได้ถูกคุมขังแล้ว หากปรากฏว่ามีกรณีบุคคลบางรายได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายดังกล่าว และมีบางรายไม่ได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องการถูกคุมขังหรือไม่ถูกคุมขัง จึงจะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์ให้มีการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเฉพาะ “บุคคลที่ถูกคุมขัง” จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังที่ผู้ยื่นคำขอเข้าใจ

สำหรับคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอที่ว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ความในวรรคนี้ไม่มีกรณีใดที่เกี่ยวกับประเด็นที่ผู้ยื่นคำขอโต้แย้งมาแต่อย่างใด วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ความในวรรคนี้เป็นการให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ซึ่งก็ไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอแต่อย่างใด วรรคสาม บัญญัติว่า การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ความในวรรคนี้เป็นการบัญญัติให้มีการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยได้เพียงเท่าที่จำเป็น แม้ว่าการคุมขังตามมาตรา ๒๗ วรรคสามมีส่วนเชื่อมโยงกับสิทธิในการได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ก็ไม่มีประเด็นว่า มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสามแต่อย่างใด วรรคสี่ บัญญัติว่า ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ เป็นหลักการมิให้มีการบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ซึ่งไม่เกี่ยวกับคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขอ

อีกเช่นกัน และมาตรา ๒๙ วรรคห้า บัญญัติว่า คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกล่าวถึงหลักในเรื่องการประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเท่านั้น ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวกับคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำขออีกเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วไม่มีประเด็นว่ามาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีแมลงกอล พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า (บริษัท กรู๊ปบี จำกัด ที่ ๑ นายพัฒนาพล นิมานันท์ ที่ ๒ นายวรรณชัย ชิตประเสริฐ ที่ ๓ นายวิศรุต แดงบุญเรือง ที่ ๔ และนายยุทธพิชัย ชาญนิตย์ ที่ ๕) ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท กรู๊ปบี จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าเครื่องตีแมลงกอลและมีช่องทางการจัดจำหน่ายผ่านแอปพลิเคชันหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์กับผู้บริโภคโดยตรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้บริโภคเครื่องตีแมลงกอลโดยการซื้อผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า



- ๒ -

เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการซื้อและจำหน่ายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้ประชาชน เกินสมควร รวมถึงใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเสรีภาพในการทำสัญญาซื้อขายของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ที่รับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ ๑ ดังกล่าว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุม เครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขาย ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา และการสื่อ ความหมายโดยวิธีอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล โดยการ ออกประกาศดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หากไม่มีบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๖) ประกาศดังกล่าวจะไม่มีที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมาย ส่งผลให้ ผู้ฟ้องคดีชนะคดี ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว



บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน



- ๔ -

การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจาก เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม มีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้โดยง่าย พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บัญญัติในหมวด ๔ การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวัน หรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลตามมาตรา ๒๙ การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ การห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมาย



- ๕ -

ของเครื่องตีมแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตีมโดยตรงหรือโดยอ้อม ตามมาตรา ๓๒

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการ เข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการ ตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตีม แอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในลักษณะ เป็นตัวอย่างของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยทางตรง หรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการ”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมาย ในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ การขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นมาตรการควบคุมวิธีการและลักษณะการขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประการหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้ ประชาชนซื้อและบริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์จากการจูงใจโดยวิธีการในลักษณะต่าง ๆ โดยห้ามมิให้ ผู้ขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ใช้วิธีหรือลักษณะอื่นใด ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แห่งชาติ อันเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้าม ขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย



- ๖ -

แต่ต้องสอดคล้องกับวิธีการขายหรือลักษณะการขายที่อยู่ในความหมายของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ลดผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ทั้งป้องกันเด็กและเยาวชนที่ยังไม่ตระหนักรู้ถึงภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองได้ เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าภายใต้สถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่สามารถคาดหมายสถานการณ์ในอนาคตและไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติล่วงหน้า ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนจะต้องมีความเป็นพลวัตตามสภาพสังคมปัจจุบัน เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ต้องการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคม ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นของการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารกระทำได้ภายในขอบเขตของกฎหมายแม่บทที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติและต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น อีกทั้งประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามความในมาตรา ๓๐ (๖) อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ที่ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ แม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่มิได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะอื่นยังสามารถดำเนินการต่อไปได้นอกจากวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดห้ามไว้ในกฎหมาย และเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ



- ๗ -

มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๗ วรรคสอง รวมทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเพื่อรักษาความมั่นคง
หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น
หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นไปอย่างเหมาะสม
ตามหลักความจำเป็นและมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และ
ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว
บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด
บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗
วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง
มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๘ -

(คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายภคพล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมสามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ได้แก่ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๔๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค

การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบคร้ว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยง่าย สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้มีการจำกัดการจำหน่ายและการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๖ การควบคุมสถานที่ขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๗ การควบคุมวันและเวลาขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ การควบคุมอายุและพฤติการณ์ของผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๙ การควบคุมวิธีการและลักษณะการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๓๐ การควบคุมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการควบคุมการโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๓๒

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติถึงการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรการควบคุมวิธีการและลักษณะการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยให้ผู้ขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ห้ามใช้วิธีการหรือลักษณะ

ตามที่กำหนด หากผู้ขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์รายใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๔๐ และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๔๑

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นมาตรการควบคุมวิธีการและลักษณะการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ประการหนึ่ง โดยห้ามมิให้ผู้ขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ใช้วิธีหรือลักษณะใด ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ โดยบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏอยู่หลายมาตรามีทั้งกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เช่น มาตรา ๒๗ (๘) ซึ่งบัญญัติข้อห้ามในการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ หรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ เช่น มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติข้อห้ามในการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ หรือมาตรา ๓๑ (๗) ซึ่งบัญญัติข้อห้ามในการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีออกประกาศโดยต้องได้รับความเห็นชอบหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการ แสดงให้เห็นว่า ประกาศต่าง ๆ เหล่านั้น รัฐมนตรีมิได้ออกโดยพลการ แต่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาหรือกลั่นกรองจากคณะกรรมการด้วย ประกอบกับการที่รัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขอันเป็นรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติภายใต้หลักการของพระราชบัญญัตินั้น และเพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อีกทั้งปัจจุบันช่องทางในการซื้อขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มีเพิ่มมากขึ้น หากจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติย่อมต้องใช้เวลาที่ยาวนานซึ่งอาจไม่เหมาะสมและทันการณ์ ดังนั้น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกประกาศซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง

จึงเป็นไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดวิธีการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็ว สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคม และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารต้องอยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย กล่าวคือ ไม่อาจกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และโทษ หรือจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งไม่สามารถที่จะออกกฎหมายลำดับรองให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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 ๓๔ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่ง

การเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะรายได้ตามความจำเป็น โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ
- (๒) การเร่ขาย
- (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย

(๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ

(๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม

(๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ”

เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๔ การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้บัญญัติมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์จัดให้มีบรรจุกุณณ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า หรือการอื่นที่ประกาศกำหนด (มาตรา ๒๖)

(๒) ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๗)

(๓) ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่ประกาศกำหนด (มาตรา ๒๘)

(๔) ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และบุคคลที่มีอาการมีนเมาจนครองสติไม่ได้ (มาตรา ๒๙)

(๕) ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๐)

(๖) ห้ามมิให้ผู้ใดบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๑)

(๗) ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อม (มาตรา ๓๒)

โดยเฉพาะในส่วนของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๖) เป็นมาตรการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ด้วยการจำกัดวิธีการขายหรือลักษณะการขายในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการจูงใจให้ประชาชนซื้อและบริโภคเครื่องตีมีแอลกอฮอล์มากเกินไป โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ที่บัญญัติว่า “โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ” อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้แล้ว เป็นการบัญญัติกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ให้สามารถเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้ โดยการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับตามที่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ได้ออกประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์แห่งชาติ โดยต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับวิธีการขายหรือลักษณะการขายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ที่มุ่งประสงค์ลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจอันเกิดจากการบริโภคเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม อันเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายจึงต้องมีการพลวัตให้เป็นที่ไปตามสภาพสังคมที่แท้จริง มีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับกาลสมัย ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการบริหารที่ต้องมีความเหมาะสมและความรวดเร็ว โดยฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมจะทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้น การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารก็ยังมีกรอบที่จะต้องดำเนินการภายในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งจะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ได้นั้น ยังต้องผ่านการกลั่นกรองโดยรับคำแนะนำจากคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์แห่งชาติเสียก่อน และเมื่อมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองแล้ว ก็ยังอยู่ภายใต้หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

การที่พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๖) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็มีได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ยังคงให้ขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ได้ภายใต้ข้อจำกัดของวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) และโดยเฉพาความในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ซึ่งเป็นประเด็นหลักในคดีนี้ ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ตลอดจนเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรตามความจำเป็นและมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

เห็นว่าเป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การร่ายขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชงช็อค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์โดยตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ เนื่องจากเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบคร้ว อุบัติเหตุ และอาชญากรรมต่อสังคม โดยส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายอันเป็นการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ และกำหนดมาตรการการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ ทั้งนี้ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ และช่วยสร้างเสริมสุขภาพที่ดีให้กับประชาชน โดยการกำหนดมาตรการดังกล่าวย่อมส่งผลทำให้ประชาชนตระหนักถึงพิษภัยหรือผลเสียของเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์ได้โดยง่าย ในส่วนของการควบคุมการขายเครื่องดัดมัลลอกฮอลล์นั้น

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขาย เครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อ เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะ เป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรง หรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐ (๖) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจ รัฐมนตรีในการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในรูปแบบของวิธีการหรือลักษณะใด โดยเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการ ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบาย เครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ และมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองออกมาใช้บังคับ เพื่อกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบาย เครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ

การที่พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ต้องบัญญัติ ให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขาย เครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ อันเป็นการควบคุมการเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์นอกเหนือไปจากการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการใช้เครื่องขายอัตโนมัติ การเร่ขาย การลดราคา เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย หรือในลักษณะเป็นการให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อ เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์

มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ หรือโดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในลักษณะ เป็นตัวอย่างของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยทางตรง หรือทางอ้อม เนื่องจากการร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าถึงเครื่องตีมแอลกอฮอล์ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือผู้ตราพระราชบัญญัติ ย่อมไม่อาจร่างบทบัญญัติโดยกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับการขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ทั้งหมดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุม เครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ เพื่อให้การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ไปใช้บังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพสังคมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายย่อมต้องมีการพลวัตไปตามรูปแบบของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายเครื่องตีม แอลกอฮอล์ซึ่งได้รับความสนใจจากสังคมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สามารถ ปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบของสังคม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่อาจถูกนำมาใช้บังคับ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการจะพลวัตบทบัญญัติ แห่งกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพสังคม โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการ ยกร่างแก้ไขพระราชบัญญัติย่อมไม่ทัน่วงที ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการดำเนินการ ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์อันเป็นการพลวัต บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ประกอบกับฝ่ายบริหารย่อมรับรู้ ถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการควบคุมการเข้าถึงเครื่องตีมแอลกอฮอล์เป็นอย่างดียิ่งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ไปใช้บังคับ การบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในลักษณะดังกล่าวจึงย่อมส่งผลทำให้การควบคุมการเข้าถึง เครื่องตีมแอลกอฮอล์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพสังคม เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

อนึ่ง ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์เล็กน้อยเพียงใด ก็โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเท่านั้น ฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจเพียงพอเท่าที่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้อยู่ภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด โดยที่การตรากฎหมายลำดับรองดังกล่าวต้องตราให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกทั้งไม่อาจตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะตามอำเภอใจได้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองโดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ประกอบมาตรา ๔ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ จึงเป็นกรณีที่การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมการเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาและกลั่นกรองของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติอันเป็นการพิจารณาร่วมกันอย่างถี่ถ้วนของรัฐมนตรีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ประกอบมาตรา ๔ บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการประกาศกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในรูปแบบของวิธีการหรือลักษณะใด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และถึงแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการเลือกช่องทางในการซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะวิธีการหรือลักษณะที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเท่านั้น และเป็นการจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะในการควบคุมการเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นของบุคคล และไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบทอดของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง กล่าวคือ การกำหนดห้ามมิให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่เป็นการกำหนดเฉพาะวิธีการและลักษณะที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น อีกทั้งเป็นไปเพื่อการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

หลักการพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน คือ หลักประโยชน์สาธารณะและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๖ ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเสรีภาพในการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔ การโฆษณาเป็นวิธีการของผู้ประกอบธุรกิจนำมาใช้เพื่อเสนอสินค้าต่าง ๆ ต่อประชาชน ทำให้การโฆษณาเปลี่ยนรูปแบบจากการที่มีการโฆษณาโดยตรงต่อผู้บริโภคเป็นใช้วิธีการโฆษณาอื่น ๆ ที่มีการพัฒนาขึ้นไปตามยุคสมัย ดังนั้น ถ้าผู้ประกอบธุรกิจต้องการจะให้สินค้าที่ตนผลิตขึ้นเป็นสินค้าที่ประชาชนเลือกที่จะบริโภคแล้ว จำเป็นต้องทำให้สินค้าของตนเป็นที่รู้จักของผู้บริโภค ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจหาแนวทางต่าง ๆ ที่จะโฆษณาสินค้าของตนออกไปสู่ผู้บริโภค รวมทั้งหาแนวทางและวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการขายสินค้าต่อผู้บริโภค

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ

(๒) การเร่ขาย

(๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย

(๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อ หรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ

(๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือ การให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของ เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนด เงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

๒. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการ หรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีสาระสำคัญ ดังนี้

เนื่องจากในปัจจุบันมีวิวัฒนาการของการใช้เทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้ประกอบการและร้านค้าบางส่วน ใช้ช่องทางในการซื้อขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยผ่านทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ทำให้ยากต่อการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องวัน เวลา สถานที่ และบุคคลตามที่ กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เยาวชนสามารถเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย และ ลดผลกระทบอันเกิดจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ จึงมีความจำเป็นในการออกประกาศ เพื่อกำหนด เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบาย เครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ห้ามผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือบริการ ที่เกี่ยวข้องกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรง

หรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในลักษณะการเชิญชวนให้ซื้อ การเสนอขายหรือการขายสินค้าหรือบริการ ต่อผู้บริโภคโดยตรงด้วยการตลาดหรือบริการการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะของการสื่อสารข้อมูล ทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ขายและผู้บริโภคซื้อขายได้โดยไม่ต้องพบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔ บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และมาตรา ๔๖ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญดังกล่าวรองรับความสมดุลระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙

๒. สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบขั้นรับหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๐ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

๓. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ. จำนวน ๒๒ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ในการประชุมครั้งที่ ๗๔ วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและนายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศ ณ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ เห็นว่า เหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ถือเป็นกลไกสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต สามารถยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่าย หากมีความจำเป็นโดยไม่ต้องนำเข้าสู่การประชุมพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีกระบวนการตรากฎหมายที่อาจล่าช้า และถือเป็นเรื่องเทคนิคที่จำเป็นให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองได้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจออกกฎกระทรวง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การออกกฎของฝ่ายบริหารต้องชอบและสอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าว ประกอบด้วย ๖ อนุมาตรา โดยมีความสอดคล้องกันในการห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะต่าง ๆ เพื่อช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตีมแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย และสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวดำเนินการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แห่งชาติ

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง แต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้ง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ เห็นว่าเป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๕/๒๕๖๓ ที่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีช่องทางการจัดจำหน่ายผ่านแอปพลิเคชันหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นผู้บริโภค โดยผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ โดยข้อ ๑ ของประกาศดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการซื้อและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้ประชาชนเกินสมควร รวมถึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบขัดต่อหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเสรีภาพในการทำสัญญาซื้อขายของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ และประกาศดังกล่าว

ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพและชีวิตในการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ ด้วย อีกทั้งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ต้องจัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า ตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณวัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา สถานพยาบาล และร้านขายยาตามมาตรา ๒๗ การกำหนดวันหรือเวลาห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่อายุต่ำกว่ายี่สิบปี หรือบุคคลที่มีอาการเมินเมาจนครองสติไม่ได้ตามมาตรา ๒๙ การห้ามบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ การงดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๓๒ และวิธีการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม และ (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ จึงออกประกาศตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดว่า “ข้อ ๑ ห้ามผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรง หรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในลักษณะการเชิญชวนให้ซื้อ การเสนอขายหรือการขายสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภคโดยตรงด้วยการตลาดหรือบริการการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ขายและผู้บริโภคซื้อขายได้

โดยไม่ต้องพบกัน” ด้วยเหตุผลที่ว่า “เนื่องจากในปัจจุบันมีวิวัฒนาการของการใช้เทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้ประกอบการและร้านค้าบางส่วน ใช้ช่องทางในการซื้อขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ทำให้ยากต่อการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องวัน เวลา สถานที่ และบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนสามารถเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย และลดผลกระทบอันเกิดจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ จึงมีความจำเป็นในการออกประกาศ เพื่อกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ...” เมื่อคำนึงถึงว่า เครื่องตี้มแอลกอฮอล์อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพอันเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ตี้ม เป็นสาเหตุให้เกิดการทะเลาะวิวาทและก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ มีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม อีกทั้งเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการจ้ดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น โดยมีได้ห้ามการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีอื่น ๆ จึงมิได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อบุคคลที่ขายสินค้าประเภทเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อีกทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วยแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และ มาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ คัดค้านเสรีภาพอันเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ

แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือการจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบต่อทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๔ การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลตามมาตรา ๒๙ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ การห้ามบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการห้ามโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๓๒ เมื่อการตราพระราชบัญญัติเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมวิธีการส่งเสริมการขายในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการจูงใจให้ซื้อและตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มากเกินไป ทั้งการซื้อขายสินค้าและบริการด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือการซื้อขายแบบออนไลน์ (Online) ผ่านช่องทาง (Platform) ที่หลากหลายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน อันจะทำให้การขายและการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ง่ายจนเกินไป โดยไม่มีการควบคุมย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข สุขภาพอนามัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน สังคมและเศรษฐกิจ จึงสมควรกำหนดมาตรการในการกำหนดเพื่อควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้สอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๖) เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้ เพื่อประสิทธิภาพของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการขายหรือลักษณะ

การขายที่อยู่ในความหมายของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ที่มุ่งประสงค์ลดผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองได้ด้วยเหตุผลที่ว่าภายใต้สถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามสังคมพลวัตและเข้ากับกาลสมัย เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีความเหมาะสมและความรวดเร็วกับสถานการณ์ของสังคม ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ภายในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายบริหารจะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ตามความในมาตรา ๓๐ (๖) ต้องได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์แห่งชาติเสียก่อน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่า ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ แม้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่มิได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ การขายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะอื่นยังสามารถดำเนินการต่อไปได้นอกจากวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) และเมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบกระเทือนจากการออกกฎหมายลำดับรองกับประโยชน์สาธารณะเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจแล้วเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองย่อมมีมากกว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจำกัดอย่างเห็นได้ชัด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ ที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) มีลักษณะ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจวินิจฉัยในส่วนนี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีแมลงกอล พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๕/๒๕๖๓ ขอให้จริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าเครื่องตีแมลงกอลผ่านแอปพลิเคชันหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรงประเภทหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้บริโภคเครื่องตีแมลงกอลจากการซื้อผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์โดยตรงเป็นปกติ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีแมลงกอล พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตีแมลงกอลโดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งข้อ ๑ ของประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทั้งมิได้เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีแมลงกอล พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง คຸ້ມครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยวิธีการใด ๆ รวมทั้งการโฆษณา มาตรา ๓๗ วรรคสอง คຸ້ມครองสิทธิในทรัพย์สิน แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา ๔๐ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ

(๒) การเร่ขาย

(๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย

(๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าข่มการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตีมแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ

(๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตีมแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม

(๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

กรณีมาตรา ๓๐ (๖) บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการเสนอขายโดยวิธีการหรือในลักษณะอื่นใดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในภายนอกจากที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) โดยให้เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีออกประกาศตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ เห็นว่า ปัญหาอันเกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีหลายประการ ทั้งด้านสุขภาพครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเรื่อยมา จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างครอบคลุมและทัน่วงที่ การตรากฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชนนั้นต้องอาศัยหน้าที่และอำนาจทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประสานกัน ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายวางกรอบการแก้ปัญหาในภาพรวมของประเทศ แต่ไม่สามารถคาดหมายปัญหาในอนาคตและไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติ จึงมอบหน้าที่และอำนาจแก่ฝ่ายบริหารผู้บังคับใช้กฎหมายให้สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ได้อย่างยืดหยุ่นสัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นและลงรายละเอียดของการแก้ปัญหาได้เอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายแม่บทของฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมทั้งการออกประกาศควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๓๐ (๖) ด้วย เมื่อพิจารณาการติดต่อซื้อขายระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคในสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบันซึ่งพัฒนามาสู่การซื้อขายสินค้าผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น ผู้บริโภคทุกคนมีโอกาสเข้าถึงสินค้าแต่ละประเภทได้ง่ายรวมทั้งสินค้าในกลุ่มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ซึ่งก่อเกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่ในปัจจุบันเข้าถึงโลกออนไลน์ได้ตลอดเวลา แต่ยังคงขาดความตระหนักรู้ถึงภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ กฎหมายจึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ (๑) การซื้อขายสินค้าผ่านระบบออนไลน์หรือผ่านแอปพลิเคชันนั้นยากต่อการจำกัดควบคุมและตรวจสอบกลุ่มผู้บริโภค หากเปิดโอกาสให้ดำเนินการซื้อขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ผ่านระบบออนไลน์หรือผ่านแอปพลิเคชันอย่างเสรีโดยปราศจากมาตรการทางกฎหมายมาจำกัดควบคุมและตรวจสอบ จะนำไปสู่ปัญหาการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ (๑) และอาจขยายตัวไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ต่อไปได้ การที่มาตรา ๓๐ (๖) บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการเพื่อกำหนดควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์นั้น เพื่อให้ดำเนินการแก้ปัญหาจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่เกิดขึ้นอย่างทันต่อสถานการณ์ตลอดจนยับยั้งและป้องปรามปัญหาจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยวิธีการหรือในลักษณะอื่นใดที่เล็งเห็นได้ว่าจะเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในภายหน้าอย่างทันทั่วทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการโฆษณาของบุคคลจนเกินสมควรแก่กรณี ทั้งยังเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายจรินทร์ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๓๔ กำหนดเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น มาตรา ๓๗ กำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดกรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทน และมาตรา ๔๐ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้กระจายอยู่ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ การควบคุมการส่งเสริมการขาย จำกัดการเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์จากเด็ก จำกัดวัน สถานที่จำหน่ายและสถานที่ตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรง เครื่องตี้มแอลกอฮอล์เป็นเครื่องตี้มชนิดที่มีเอทิลแอลกอฮอล์ผสมอยู่เกิดจากกระบวนการหมักน้ำตาลจากพืชผักผลไม้ต่าง ๆ เช่น ข้าว องุ่น ข้าวโพด เป็นต้น กับยีสต์ เมื่อบริโภคเข้าไปในร่างกายจะถูกดูดซึมอย่างรวดเร็วโดยลำไส้เล็กส่วนต้น มีฤทธิ์ต่อสมองก่อให้เกิดความรู้สึกกระปรี้กระเปร่า คึกคัก มีผลต่อการตัดสินใจ การพูด ความว่องไวในการทำงานของระบบประสาทและกล้ามเนื้อขาลง มีผลต่อการขับชี่ ยานพาหนะ เป็นสาเหตุของโรคหลายชนิด ซึ่งสังคมไทยมีพฤติกรรมการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มาช้านานแล้ว เมื่อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดการเสพติด เป็นสาเหตุของโรคหลายชนิด เป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุจราจร รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความรุนแรงภายในครอบครัว และปัญหาความยากจน เป็นต้น เครื่องตี้มแอลกอฮอล์จึงมิใช่สินค้าธรรมดาเหมือนสินค้าโดยทั่วไปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมเป็นการเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ดังกล่าวได้บัญญัติการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ไว้ในหมวด ๔ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ ได้แก่ การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติตามมาตรา ๒๘ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลตามมาตรา ๒๙ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ การห้ามบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ และการห้ามโฆษณา

เครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๓๒

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ (๒) การเร่ขาย (๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย (๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชงโซค การชงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ (๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่นหรือการให้บริการอย่างอื่นแล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือทางอ้อม (๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยการจำกัดวิธีการขายหรือลักษณะการขายในรูปแบบต่าง ๆ ตาม (๑) ถึง (๕) ที่จะทำให้เกิดการจูงใจให้ประชาชนซื้อและบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์มากเกินไป การที่มาตรา ๓๐ (๖) เป็นกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือลักษณะอื่นใดเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เพิ่มเติมได้โดยการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่มุ่งประสงค์ลดผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมา ซึ่งฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมจะทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ภายในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งจะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดวิธีหรือลักษณะอื่นใดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามความในมาตรา ๓๐ (๖) ได้นั้นต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติเสียก่อน และยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎโดยศาลที่มีเขตอำนาจ อันเป็นการตรวจสอบ

และถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีศักดิ์สูงกว่า ดังนั้น การที่มาตรา ๓๐ (๖) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ยังคงให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ภายใต้ข้อจำกัดของวิธีการหรือในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) และโดยเฉพาะความในมาตรา ๓๐ (๖) ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรตามความจำเป็นและมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุนเหตุผลการจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีโต้แย้งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายนกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท กรู๊ปบี จำกัด ที่ ๑ นายพัฒนาพล นิมานันท์ ที่ ๒ นายวรรณชัย ชิตประเสริฐ ที่ ๓ นายวิศรุต แดงบุญเรือง ที่ ๔ และนายยุทธพิชัย ชาญนิตย์ ที่ ๕) ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๕/๒๕๖๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

บริษัท กรู๊ปบี จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีช่องทางการจัดจำหน่ายผ่านแอปพลิเคชันหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยการซื้อผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการซื้อและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร รวมถึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเสรีภาพในการทำสัญญาซื้อขายของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑ ดังกล่าว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีการอื่น จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล โดยการออกประกาศดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร หากไม่มีบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๖) ประกาศดังกล่าวจะไม่มีที่มาแห่งอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องขายอัตโนมัติ

(๒) การเร่ขาย

(๓) การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย

(๔) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ

(๕) โดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่น แล้วแต่กรณี หรือแจกจ่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในลักษณะเป็นตัวอย่างของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๖) โดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

๓. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือในลักษณะการขายทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓

เนื่องจากในปัจจุบันมีวิวัฒนาการของการใช้เทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้ประกอบการและร้านค้าบางส่วน ใช้ช่องทางในการซื้อขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ทำให้ยากต่อการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องวัน เวลา สถานที่ และบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ไห้เยาวชนสามารถเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย และลดผลกระทบอันเกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงมีความจำเป็นในการออกประกาศ เพื่อกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ

ควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ห้ามผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อผู้บริโภคโดยตรงหรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในลักษณะการเชิญชวนให้ซื้อ การเสนอขายหรือการขายสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภคโดยตรงด้วยการตลาดหรือบริการการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ขายและผู้บริโภคซื้อขายได้โดยไม่ต้องพบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุ และอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดสาระสำคัญที่เป็นมาตรการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๔ การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มาตรา ๒๖ ถึง มาตรา ๓๒ เช่น การให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องตี้มแอลกอฮอล์จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ฉลาก พร้อมข้อความคำเตือนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๒๗ (๑) ถึง (๘) การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ การห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์หรือบุคคลที่มีอาการเมินเมาจนครองสติไม่ได้ การห้ามมิให้ผู้ใดบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ (๑) ถึง (๗) การห้ามโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นตี้มโดยตรงหรือโดยอ้อม

สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดข้อห้ามในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้เป็นการแน่นอน ๕ ประการ ดังปรากฏในอนุมาตรา (๑) ถึง (๕) และได้บัญญัติในลักษณะเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจบัญญัติข้อห้ามเพิ่มเติมได้อีกในอนุมาตรา (๖) ซึ่งเป็นวิธีการปกติทั่วไปในการตรากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจในการออกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ ซึ่งก็คือสิ่งที่เรียกว่า “กฎ” ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดรายละเอียดบางประการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น เหมาะสม ทันต่อบริบท และสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา อันจะเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายบริหารสามารถบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ขึ้นมา แต่ก็มิได้หมายความว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองได้โดยเสรีตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่จะต้องอยู่ภายในกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) ถึง (๕) ดังกล่าวด้วย ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าแหล่งที่มาแห่งอำนาจในการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่า มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เสียโดยสิ้นเชิง แต่เป็นเพียงการกำหนดข้อห้ามวิธีการขายและลักษณะการขายบางประการตามความจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เสรีภาพของบุคคลผู้ประกอบอาชีพขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงยังคงมีอยู่ แม้จะถูกกระทบหรือถูกจำกัดขอบเขตในวิธีการขายลงไปบ้าง แต่ยังคงมีเสรีภาพที่จะประกอบอาชีพขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วยวิธีการและลักษณะการขายอย่างอื่นที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประโยชน์สาธารณะตามข้อห้ามที่มาตรานี้บัญญัติไว้ กรณีจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่า มาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่

นายกรัฐมนตรีในการออกประกาศกำหนดวิธีการและลักษณะที่ต้องห้ามในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น โดยไม่มีกรณีที่เป็นการกำหนดเนื้อหาในประกาศที่นายกรัฐมนตรีจะออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีประเด็นอันเป็นข้อความที่จะขัดต่อหลักนิติธรรม หรือเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หรือจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ไม่มีประเด็นที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีประเด็นที่จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้อง (นายบุญเลิศ น้ำแก้ว) ในคดีเลือกตั้งหมายเลขดำที่ ลตอบต ๖/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ขอให้จริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายบุญเลิศ น้ำแก้ว ผู้ยื่นคำร้อง ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้คัดค้าน ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ว่า ผู้ยื่นคำร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาทมได้ อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๑ ต่อมาผู้คัดค้านตรวจสอบคุณสมบัติปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดตรังในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๐๒๘/๒๕๕๑ ว่า กระทำความผิด



- ๒ -

ฐานเป็นเจ้าของสำนักจัดให้มีการเล่นการพนันไพ่ฟองไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) มีคำสั่งถอนชื่อผู้ยื่นคำร้องออกจากประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักโดยไม่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ยื่นคำร้องอย่างถาวร เนื่องจากผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นระยะเวลา ๘ ปี และไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักให้สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ เห็นว่า ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มี



- ๓ -

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้เลขาธิการวุฒิสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นและข้อมูลยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เลขาธิการวุฒิสภาชี้แจงและจัดส่งสำเนารายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) สรุปได้ว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่ มีเจตนารมณ์กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในหลักการเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) เพราะการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการเมืองซึ่งส่งผลต่อในระดับชาติ บทบัญญัติ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งในการบริหารทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง



- ๔ -

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖)

ประธานกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง จึงแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะของบุคคลซึ่งต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การเลือกตั้งได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ มีความมุ่งหมายในการบังคับใช้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) สำหรับการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) เนื่องจากนำหลักการตามบทบัญญัติดังกล่าวมากำหนดในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ส่วนมาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามไว้แตกต่างกับมาตรา ๕๐ (๑๘)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือ



- ๕ -

หรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภคการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” วรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผล การประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของ สภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่



- ๖ -

ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน...” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการและความมุ่งหมายให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นมาตรฐานเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เนื่องจากการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิของการลงโทษไว้ย่อมมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ยื่นคำร้องอย่างถาวร และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์ มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุหมิ่นมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีคุณสมบัติเหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การที่มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น



- ๗ -

ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักโดยมิได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ เป็นการบัญญัติเพื่อให้ เป็นไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมาย เพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างเด็ดขาด และเป็นการกำหนดความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้าของ หรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้ให้รวมถึงบุคคลที่เป็นเพียงผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุนด้วย แม้สิทธิใน การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะเป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิ เช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว มาตรการที่ จำกัดสิทธิดังกล่าวจึงเป็นมาตรการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ การกำหนดลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นาทามใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่า สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้



- ๘ -

เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว แต่หลักการของมาตรา ๔๕ (๖) ยังคงปรากฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) โดยเป็นคนละกรณีกับมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๘ -

(คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจirinิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลอุทธรณ์ภาค ๙
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ

การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสามบัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้ำก๋ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจ การจัดการเลือกตั้ง ระยะเวลาการจัดการเลือกตั้ง การประกาศให้มีการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง การตรวจสอบการเลือกตั้ง การฟ้องคดี และบทกำหนดโทษ

สำหรับลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกรณีต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๕๐ (๑๐) โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน...” เป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) มุ่งจะกีดกันบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้นำที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่น หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนต้นแบบของประชาชน มีความประพฤติ

หรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่สง่างาม ไม่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือ มีความเสื่อมเสียในทางพาล หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก พฤติการณ์หรือ การกระทำเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวคิดและวิถีปฏิบัติของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่ง ของระบบสังคม และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ด้วยเหตุนี้ ในการกลั่นกรอง ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามตั้งแต่รับสมัคร รับเลือกตั้งเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต นั้น เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น บนพื้นฐานของแนวความคิดในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชน มีส่วนร่วม และมุ่งให้การบริหารจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการจัดทำบริการสาธารณะทั่วถึง และตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นตามความจำเป็นของแต่ละท้องที่ เจตนารมณ์ดังกล่าว จะบรรลุผลได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากประชาชน มีการดำเนินกิจการเพื่อประชาชน และกำกับดูแลโดยประชาชน จึงถือได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครองหรือในเชิงโครงสร้างที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้เกิดแก่ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กับกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว เห็นได้ว่า แม้ว่าลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จะกำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามอนุมาตรานี้ ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีกรอบเวลาที่ตาม แต่การกำหนด ลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นไปในแนวทางเดียวกับการบัญญัติให้บุคคลที่มีลักษณะ ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ทุกประการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม มีความ เสื่อมเสียในทางพาล หรือเคยกระทำความผิดตามที่กฎหมายระบุไว้ เข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มิได้ละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า ตนเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นาทามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการกำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่า สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับแต่วันเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มี ลักษณะดังต่อไปนี้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๖) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษา มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี...” บทบัญญัติของอนุมาตราดังกล่าวกล่าวถึงบุคคลผู้เคย ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้น โดยมีได้หมายความรวมถึงความผิดอาญาอื่น ๆ ที่จะถือเป็นลักษณะ ต้องห้ามด้วย เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เป็นต้น และเนื้อความตามมาตรา ๔๕ (๖) ก็ยังมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) เช่นเดิม แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติถึงความผิดอาญาบางประการที่จะถือเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับ เลือกตั้งเข้าไว้ในมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นการกั่นกรองบุคคลผู้มีความประพฤติ มีคุณสมบัติ เป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสาธารณชน เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชนเข้าสู่ตำแหน่ง และเพื่อให้สอดคล้อง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดสิทธิหรือลักษณะต้องห้าม ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิด ความเหมาะสมกับห้วงเวลาและบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเพื่ออนุวัติการให้เป็นไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ คำว่า “อาชีพ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายถึง การเลี้ยงชีวิต การทำมาหากิน งานที่ทำเป็นประจำเพื่อเลี้ยงชีพ ซึ่งการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองในกิจการของท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ซึ่งการจะถือว่าเป็นอาชีพหรือไม่เป็นอาชีพขึ้นอยู่กับบุคคลนั้น ๆ ว่า จะใช้ค่าตอบแทนในการเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อการทำมาหากินหรือเพื่อการเลี้ยงชีพหรือไม่ เนื่องด้วยบางคนอาจมีอาชีพที่ประกอบกิจการเป็นประจำอยู่แล้ว แม้ว่าเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเศรษฐกิจเสรีนิยมซึ่งรวมถึงประเทศไทย แต่การให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพก็อาจมีข้อห้ามบางประการกำหนดไว้ได้ โดยขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของแต่ละอาชีพที่แตกต่างกันไป อีกทั้งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้หากเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จึงเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามอนุमतรานี้ ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ให้อำนาจไว้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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 ๔๐ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในมาตรา ๔๙ บัญญัติให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และในมาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป็นการแบ่งแยกออกเป็น ๒ ส่วน อย่างชัดเจน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคุณสมบัติ และส่วนที่เป็นลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ

(๑) ส่วนที่เป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๔๙) ได้แก่

(๑.๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑.๒) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นให้มีอายุตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

(๑.๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งในวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๑.๔) คุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

(๒) ส่วนที่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๕๐) ได้แก่

(๒.๑) ตัดยาเสพติดให้โทษ

(๒.๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒.๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(๒.๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๙ (๑) (๒) หรือ (๔)

(๒.๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๒.๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๒.๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๒.๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑.๓) กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า

(๑.๔) กฎหมายว่าด้วยการพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ในความผิดฐานเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก

(๑.๕) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในความผิดฐานฟอกเงิน

(๒) กฎหมายที่ไม่มีการระบุฐานความผิดในกฎหมาย ได้แก่

(๒.๑) กฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่ พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

(๒.๒) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

แม้จะไม่ได้ระบุฐานความผิด แต่อย่างไรก็ตาม หากเมื่อพิจารณาตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ก็พบว่า เป็นฐานความผิดที่ค่อนข้างร้ายแรงตลอดจนมีอัตราโทษจำคุกสำหรับบุคคลธรรมดาในทุกฐานความผิด เช่น

- พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๒ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๑๓ ผู้ใดขัดขวาง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๔) หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๑๔ ผู้ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน และปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๒ ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบสองปีและปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงหนึ่งล้านสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ไม่ถึงสิบแปดปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปีหรือผู้มีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาท ถึงสองล้านบาท

มาตรา ๕๒/๑ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๖/๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึง สี่ปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสี่แสนบาทต่อผู้เสียหายหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็น โรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวาง โทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นกรณีที่ผู้บุกรุกทำให้ ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการเพราะเหตุความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้ว ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิด เลยก็ได้

มาตรา ๕๓ นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาท ถึงห้าล้านบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือตามมาตรา ๖/๑ เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำ ความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือ กระทำการ และละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้อง รับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๕๓/๑ ถ้าการกระทำผิดตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ วรรคสอง เป็นเหตุให้ ผู้ถูกกระทำ

(๑) รับอันตรายสาหัส หรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

(๒) ถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง และคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ได้ระบุความผิดฐาน

เป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก (ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน) ไว้อย่างชัดเจน แม้เป็นบทบัญญัติที่เป็นภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แต่มีลักษณะที่ได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รวมทั้งไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง โดยได้กำหนดลักษณะต้องห้ามบางประการของบุคคลเพื่อมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น อันจะเป็นหนทางให้ใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้โดยง่าย และต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ยึดถือคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษ หรือได้รับการลงโทษหรือไม่ และมีถ้อยคำเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ในกรณีของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

(นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลอุทธรณ์ภาค ๙
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ

การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ และกีดกันกรองผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ปราศจากเหตุฉ้อโกงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติ เป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรภายในท้องถิ่น อย่างแท้จริง ทั้งนี้ บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอ เนื่องด้วยประชาชนแต่ละคนคือปัจเจกบุคคล ซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด เพื่อมีส่วนในการ กำหนดชะตาชีวิตของตนเองและพัฒนาท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ผ่านกระบวนการในระบบประชาธิปไตย ในการปกครองระดับท้องถิ่น โดยประชาชนผู้อยู่อาศัยในระดับท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้แทนและผู้นำของตนเอง กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และในขณะเดียวกันประชาชน ก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ทั้งนี้ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครจะต้องถูกพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมาตรา ๕๐ (๑๐) ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน เนื่องจากการพนันเป็นต้นตอของปัญหาอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบและเป็นช่องทางในการฟอกเงินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิด การกำหนดให้การเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตของความผิดโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากได้มีการบัญญัติเอาไว้เฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงความผิดในฐานอื่นแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น ฐานเป็นผู้เล่นเป็นต้น ทั้งนี้ การเลือกบุคคลให้มาเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น ๆ โดยต้องรักษาหลักการประชาธิปไตยและปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พบว่ามีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๔๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดขอบเขตของความผิดที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจนเฉพาะความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติ

ขอบเขตของการกระทำความผิดหรือกำหนดฐานความผิดเอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจง และการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิไว้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เห็นว่า การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมหรือความจำเป็นและก่อให้เกิดภาระแก่สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ กล่าวคือ การได้บุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมและสุจริตเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือเป็นตำแหน่งผู้มีอำนาจในระดับท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นยังเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ตำแหน่งดังกล่าวจึงมีความสำคัญไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจึงพอเหมาะพอควรแก่กรณี เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและหลักการประชาธิปไตย อีกทั้งสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น ๆ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เกินไปเท่าที่จำเป็น อันเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

ส่วนที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาทมได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดไว้ว่า สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับแต่วันเลือกตั้งนั้น เห็นว่า หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้เช่นเดิม ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ที่กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษหรือเคยต้องคำพิพากษามาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง โดยเป็นคนละกรณีกับการเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ ดังนั้น สิทธิที่ผู้ยื่นคำร้องเคยมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมจึงถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลอุทธรณ์ภาค ๙
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ที่ทรงมีพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ จึงถือได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยกลไกการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า การเมืองระดับท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้กฎหมายของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิด ฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการปฏิรูปการเมือง ทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานเริ่มต้นของการพัฒนา ประชาธิปไตยที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ประกอบกับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อันเนื่องมาจากผลของกฎหมายที่จัดตั้งมีศักดิ์ทางกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังปรากฏในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาอันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น โดยมีใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องในคดีเลือกตั้งหมายเลขดำที่ ลตอปป ๖/๒๕๖๔ กรณีผู้ยื่นคำร้องได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ เขตเลือกตั้งที่ ๑ ตามที่มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถอนชื่อผู้ยื่นคำร้องออกจากประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เพราะผู้ยื่นคำร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดตรัง คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๒๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ว่ากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าสำนักจัดให้มีการเล่นการพนันไพ่ฟองไทย ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๓ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓ และมาตรา ๘๓ ลงโทษจำคุก

๒ เดือน และปรับ ๑,๐๐๐ บาท และฐานเป็นผู้เล่นปรับ ๕๐๐ บาท รวมจำคุก ๒ เดือน และปรับ ๑,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาทมได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา ๘ ปี และไม่เป็นบุคคลต้องห้าม (ที่ถูกคือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้าม) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดระยะเวลาผู้เคยต้องคำพิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักไว้ว่าลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยไม่ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการประกอบอาชีพ เป็นการตรากฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด... กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก...” ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติว่า “(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อ ... กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก...” และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันนั้นบัญญัติความผิดไว้หลายฐานความผิด แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติมุ่งเน้นเฉพาะในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก แม้เดิมฐานความผิดนี้พระราชบัญญัติฉบับเก่าจะมีกำหนดเวลาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วเป็นเวลาห้าปีก็ตาม เมื่อปัจจุบันฝ่ายนิติบัญญัติคงเห็นว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดอื่นจะเกิดขึ้นก็เนื่องจากมีบุคคลเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักจัดการเล่นการพนันขึ้น ความผิดฐานดังกล่าวจึงนับว่าร้ายแรงต่างจากผู้เล่นหรือผู้สนับสนุน เพราะการพนันเป็นบ่อเกิดอาชญากรรมเป็นปัญหาในครอบครัว และมีผลต่อชุมชนและสังคมทั่วไป การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการสมควร ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย การพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๙
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น เมื่อมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความใดที่เป็น การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็น การเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้ำก๋าย การจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้าส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ประกอบเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” เช่นนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จึงมีหลักการและความมุ่งหมายให้สมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นมาตรฐานเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ประกอบกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพึงดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพลเมืองดีด้วยความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรมโดยส่วนตัวและโดยความรับผิดชอบต่อสาธารณชน วางตนเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน และระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงานของตนเอง คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามอนุมาตรานี้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) เช่นนี้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้นำมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักต้องมีลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้ควบคุมดูแลการเล่นการพนัน หรือเป็นเจ้าของสถานที่ซึ่งรู้เห็นหรือยินยอมให้มีการจัดให้มีการเล่นการพนัน เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น จำเป็นต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน ปราศจากมลทินมัวหมอง

ประกอบกับประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นพลเมืองดี มีความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากเคยกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวซึ่งต้องไม่มีอยู่ทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะเป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัตินี้ จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวแม้จะกระทบสิทธิของผู้ร้องในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว มาตรการที่จำกัดสิทธิดังกล่าวจึงเป็นเพียงมาตรการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณี รวมทั้งเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เจตนาธรรมาภิบาลหรือความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งนั้น เห็นว่า หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้เช่นเดิมตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) กล่าวคือ การกำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินับนี้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึง

วันเลือกตั้งนั้น ต้องเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เท่านั้น หาได้หมายความรวมถึงการเป็นบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ สิทธิที่ผู้ยื่นคำร้องเคยมีตามกฎหมายเดิมจึงถูกจำกัดตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ อันเป็นเพียงเงื่อนไขของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทั้งการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมิใช่เป็นงานที่ทำเป็นปกติเพื่อเลี้ยงชีพ จึงมิใช่เป็น “เสรีภาพในการประกอบอาชีพ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด เมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ย่อมไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๙

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องของนายบุญเลิศ น้ำแก้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ จังหวัดตรัง ผู้ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ ผู้ยื่นคำร้องอ้างข้อเท็จจริงว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้มาแล้ว ๒ สมัย ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ ต่อมาปี ๒๕๖๔ ผู้ยื่นคำร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ถอนชื่อผู้ยื่นคำร้องออกจากประกาศรายชื่อผู้สมัคร เนื่องจากผู้ยื่นคำร้องเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ว่าสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว ๕ ปี การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ย่อมมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีพ เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดไปย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการประกอบอาชีพ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

เห็นว่า การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการบริหารการปกครองท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาคในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นควรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ควรมีประวัติต่างพร้อย เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสียสละเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จำเป็นต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมแก่การใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น แต่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

การทำผิดกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการพนันมีหลายข้อหาหนักเบาแตกต่างกันไป การที่กฎหมายบัญญัติลักษณะต้องห้ามเฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักอันมีลักษณะเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดผู้อื่นเข้าเล่นการพนัน ทำให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันแพร่ขยายเป็นวงกว้างส่งผลร้ายแรงต่อสังคมจึงมีอัตราโทษสูงกว่าความผิดฐานเป็นผู้เล่นการพนัน การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่บัญญัติระยะเวลาการพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษาจากการกระทำความผิดที่เป็นลักษณะต้องห้าม ดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) ย่อมแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ที่ไม่เคยมีประวัติต่างพร้อยเกี่ยวข้องกับการเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักในการพนัน ซึ่งเป็นลักษณะที่ก่อความเสียหายต่อสังคมอย่างร้ายแรง โดยบัญญัติให้เป็นลักษณะต้องห้ามที่ไม่มีกำหนดเวลาซึ่งสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งบัญญัติให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้เช่นกัน พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการประกอบอาชีพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๕๐

(นายจรินทร์ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกมล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลอุทธรณ์ภาค ๙
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และมาตรา ๔๐ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย” ประกอบกับเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติในการประกาศใช้ว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ... กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก...”

การที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิของการลงโทษไว้ย่อมมีลักษณะเป็นการจำกัดตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ยื่นคำร้องอย่างรุนแรง อีกทั้งผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญเนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องถิ่น ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนของตน ในขณะที่เดียวกันประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นของตนตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งย่อน

ไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ... กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (๑๒) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ... กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก...” ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้... กฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” นอกจากนี้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังนำไปใช้กับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๒) อีกด้วยการที่มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเจตนารมณ์การใช้ถ้อยคำดังกล่าวเพื่อให้ได้บุคคลที่มีสมรรถนะ ศักยภาพ ความดีงาม คุณลักษณะ ประวัติส่วนบุคคลที่เหมาะสมในการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นสำคัญ โดยเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน ยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียเพื่อมิให้เข้าสู่ตำแหน่ง อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขึ้นใหม่

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักนั้นมีลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้ควบคุมหรือดูแลการพนัน หรือเป็นเจ้าของสถานที่ซึ่งรู้เห็นหรือยินยอมให้มีการจัดการเล่นการพนันโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดเพื่อหวังผลประโยชน์แก่ตนเอง ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดความน่านับถือและไม่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน อันอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรวม ส่วนกรณีของผู้ร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งหลักการดังกล่าวยังคงไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขึ้นใหม่จึงไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น แม้มาตรา ๕๐ (๑๐) จะกระทบสิทธิของผู้ร้องในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงเป็นเพียงเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่อง “เสรีภาพ” ในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ สอดคล้องกับคำปรารภของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการ

เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว” เมื่อมาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายณกต เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๙

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งความเห็นพร้อมคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำโต้แย้ง ในคดีเลือกตั้งหมายเลขดำที่
ลตอบต ๖/๒๕๖๔ ระหว่าง นายบุญเลิศ น้ำแก้ว ผู้ยื่นคำโต้แย้ง กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้คัดค้าน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ
ส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ยื่นคำโต้แย้งสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ เขตเลือกตั้งที่ ๑
ได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครหมายเลข ๒ (อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง) ต่อมาคณะกรรมการ
การเลือกตั้งมีคำสั่งให้ถอนชื่อผู้ยื่นคำโต้แย้งออกจากประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยอ้างว่าเป็น
บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เนื่องจากเคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด
ของศาลจังหวัดตรังว่า กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือ
หรือเจ้าสำนัก ผู้ยื่นคำโต้แย้งเห็นว่าตนเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
นาท่ามใต้มาแล้ว ๒ สมัย เป็นระยะเวลา ๘ ปี ซึ่งแต่เดิมไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ เนื่องจากมีการกำหนด
ระยะเวลาจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของผู้เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักให้สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว ๕ ปีนับถึง
วันเลือกตั้ง แต่ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๕๐ (๑๐) ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกรณีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด

ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ อันเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างถาวรตลอดไป จึงขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการประกอบอาชีพ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ จะใช้บังคับแก่คดีนี้ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ประเด็นว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้ศาลวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัด การกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดไปแล้ว โดยปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๕๐ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังกล่าว บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม หรือเป็นบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริต เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดไป ซึ่งบทบัญญัติ

ในลักษณะดังกล่าวก็มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) อันเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ความชัดเจนว่า บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดแล้ว ถือว่าความผิดตาม คำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะมีการล้างมลทินหรือมีการอภัยโทษก็ตาม เพราะการล้างมลทิน คือ การลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษครบถ้วนแล้ว ส่วนการอภัยโทษ คือ การให้อภัย แก่ผู้ต้องโทษที่กำลังได้รับโทษอยู่ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกลงโทษนั้นต่อไป อันเป็นกรณีการลบล้างโทษ มิใช่การลบล้างความผิด ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคย กระทำความผิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับ ท้องถิ่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวจึงบัญญัติให้บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำ ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางลักษณะไม่อาจเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับ ท้องถิ่นได้อีกต่อไป นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติถึงเฉพาะบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้บัญญัติ ให้รวมถึงบุคคลที่เป็นเพียงผู้เข้าไปเล่นการพนันด้วยแต่อย่างใด มาตรการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ และก่อให้เกิดประโยชน์ แก่สาธารณะหรือสังคมโดยรวมมากกว่าการจำกัดสิทธิของผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อีกทั้งเมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ชัดแจ้งว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้กระทำความผิดที่ กฎหมายกำหนดนั้นเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกต่อไป การไม่กำหนด ระยะเวลาในการจำกัดสิทธิดังกล่าวซึ่งเป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) อันเป็นความจำเป็นเพื่อให้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงถือว่าพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนประเด็นที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งอ้างว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วยนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในเรื่องเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มิได้มีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเป็นเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางขวัญใจ ตลับนาค) ในคดีแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๙๙๔/๒๕๖๐
คดีหมายเลขแดงที่ ๗๙๑/๒๕๖๑ ของศาลจังหวัดเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของโจทก์และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางขวัญใจ ตลับนาค เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางวิไลลักษณ์ ศิวพิทักษ์หรือภักดีมี เป็นจำเลย
ต่อศาลจังหวัดเลย ขอลอนคืนการให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๒๑๓ ตำบลหนองบัว อำเภอภูเรือ จังหวัดเลย
กลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนา
ของจำเลย และให้ส่งมอบการครอบครองพร้อมโฉนดที่ดินให้แก่โจทก์ ศาลจังหวัดเลยพิพากษายกฟ้อง
โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา และคดีอยู่ระหว่างนัดฟังคำสั่ง
ศาลฎีกา



- ๒ -

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา โจทก์โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ ที่กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งตามมาตรา ๒๔๘ ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๔๙ เท่านั้น เป็นการจำกัดสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของโจทก์ เนื่องจากการนำระบบอนุญาตมาใช้แทนระบบสิทธิทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูง ขาดประสิทธิภาพ สร้างความไม่เป็นธรรม ความไม่สะดวก ทำให้ล่าช้า เสียค่าใช้จ่ายสูง จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติในคดีแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม และการแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกา ไม่สามารถกระทำได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ขอให้ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลฎีกาเห็นว่า โจทก์โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๗ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของโจทก์ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๗ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๙ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลฎีกาจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อโจทก์โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม



- ๓ -

หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม หลักเกณฑ์ในการออกแบบกระบวนการยุติธรรม ให้ประชาชนเข้าถึง และแนวทางในการตรากฎหมาย มีใช้บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ สำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ((ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘) สำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ((ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ((ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘) และสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดส่งสำเนาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ สำเนาข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ และสำเนาข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของโจทก์ ข้อมูลและเอกสารประกอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมาย



- ๔ -

วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๘๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อรับรอง คຸ້ມครอง หรือบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติในภาค ๓ อุตธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา ที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนการฎีกาไม่สามารถกลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม จึงกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงและรวดเร็วแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวบัญญัติเพิ่มมาตรา ๒๔๔/๑ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔๗ คำพิพากษา



- ๕ -

หรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญจากระบบสิทธิ (Appeal as of Right) เป็นระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) คู่ความหรือผู้ถูกระทบสิทธิจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้ฎีกาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา อันเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณารับฎีกาหรือไม่

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่ง คำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะ ผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัย ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัย ข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษา หรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่น ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”



- ๖ -

ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเข้าถึงความยุติธรรมของโจทก์ ทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูง ขาดประสิทธิภาพ สร้างความไม่เป็นธรรม ความไม่สะดวก ทำให้ล่าช้า เสียค่าใช้จ่ายสูง จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติในคดีแพ่ง และการแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาไม่สามารถกระทำได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ นั้น เห็นว่า การฎีกาคำพิพากษาตามกฎหมายไทยในอดีตเป็นการฎีกาในระบบสิทธิพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ในคดีแพ่งจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา เปลี่ยนหลักการในเรื่องฎีกาจากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาต เพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณาคดีที่มีความสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายและจำนวนทุนทรัพย์ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับเดิม สิทธิในการฎีกาของคู่ความขึ้นอยู่กับจำนวนราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท อันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคต่อบุคคล แม้มีข้อยกเว้นให้มีการรับรองฎีกาในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทจำนวนไม่เกินสองแสนบาทให้สามารถฎีกา แต่เป็นไปตามดุลพินิจของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ขณะที่การฎีกาในระบบอนุญาตทำให้คู่ความได้รับความยุติธรรมในชั้นศาลฎีกาได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าคู่ความที่ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาจะมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไรและจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเท่าไรสามารถยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้เท่าเทียมกันภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยของศาล อีกทั้งการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน การกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวน และกลั่นกรองคำพิพากษาศาลชั้นต้นมีความเหมาะสมเพียงพอ สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction) คู่ความในคดีที่ศาลชั้นต้นตัดสินชี้ขาดมีสิทธิได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลลำดับชั้นต่างกันภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่คู่ความว่าจะได้รับการวินิจฉัยด้วยความถูกต้อง เทียบธรรม



- ๗ -

และรอบคอบ สำหรับมาตรา ๒๔๘ กำหนดให้การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๒๔๗ กระทำโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองคดีที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย ส่วนมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัย และวรรคสองได้กำหนดกรณีปัญหาสำคัญสำหรับการพิจารณาคำร้อง ขออนุญาตฎีกาไว้ตาม (๑) ถึง (๖) หากคำร้องขออนุญาตฎีกาใดมีลักษณะเป็นกรณีปัญหาสำคัญแล้ว ย่อมได้รับการอนุญาตให้ฎีกา อย่างไรก็ดี ระบบวิธีพิจารณาความแพ่งและระบบวิธีพิจารณาความอาญา มีวัตถุประสงค์พื้นฐานที่แตกต่างกัน หลักการของการดำเนินคดีแพ่งเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างบุคคล เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการชดเชยค่าเสียหาย หรือการให้บุคคลกระทำการหรือ งดกระทำการใด ๆ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดดังเช่นหลักการดำเนินคดีอาญา การนำระบบอนุญาตฎีกามาใช้เฉพาะในคดีแพ่ง จึงมิใช่เป็นกรณีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคู่ความ หากแต่คู่ความยังสามารถ ขออนุญาตฎีกาในปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยได้ เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของประชาชนกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งให้การพิจารณาพิพากษาคดี ของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง และรวดเร็วขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการที่กฎหมายกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นเพียงการแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อพิจารณากลับกรองคดีที่เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกา ควรวินิจฉัย มิใช่การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลฎีกา แต่อย่างใด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙



- ๘ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗
มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



- ๙ -

(คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้
กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผล
ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง
ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง” และมาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๑๘๙
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า
“การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใด
ฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติในภาค ๓ อุทธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนการฎีกาเดิมนั้น ไม่สามารถถ่วงกรงคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็ว ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาคดีใดสมควรได้รับอนุญาตให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงระบบการฎีกาจากระบบสิทธิ (Appeal as of Right) เป็นระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) โดยให้ดุลพินิจแก่ศาลฎีกาในการพิจารณาอนุญาตให้ฎีกา เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์ฎีกาในต่างประเทศที่ส่วนมากมักจะพบหลักพื้นฐานที่ครอบคลุมสิทธิในการอุทธรณ์ คือ หลักในการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลที่มีลำดับสูงกว่าได้ โดยการอุทธรณ์ในครั้งแรกถือว่าเป็นสิทธิของคู่ความ (One Chance to Appeal as of Rights) ส่วนการอุทธรณ์ครั้งที่สอง (Further Appeals) ต้องขึ้นอยู่กับว่าศาลจะอนุญาตหรือไม่ ไม่ใช่สิทธิของผู้ฎีกาแต่เป็นดุลพินิจของศาลฎีกา (Discretion) ว่าจะรับพิจารณาฎีกาหรือไม่

ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า การใช้ระบบอนุญาตให้ฎีกาแทนระบบสิทธิในการฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยศาลฎีกาถือเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของโจทก์และประชาชนผู้มีบรรดาคดี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ให้บริการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลฎีกาซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่โจทก์และประชาชนขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ การตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นมาไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ห้ามมิให้ตั้งศาลขึ้นใหม่ หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขออุทธรณ์ฎีกา การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขออุทธรณ์ฎีกา และการกำหนดปัญหาสำคัญอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย โดยมาตรา ๒๔๗ กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้กระทำเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการฎีกาเดิมที่มีข้อจำกัดในเรื่องทุนทรัพย์ว่าคดีที่สามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลฎีกาได้ ทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทต้องเกินสองแสนบาท ขณะที่การฎีการะบบอนุญาตมิได้มีข้อจำกัด

จำนวนทุนทรัพย์ไว้ ทั้งมิได้ตัดสิทธิคู่ความที่จะยื่นฎีกา หากเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญอันควรขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลฎีกา และบทบัญญัติของมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง ยังให้ศาลฎีกาได้ใช้ดุลพินิจ ในการมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาไว้อย่างกว้างขวาง มิได้เป็นการห้ามฎีกาโดยเด็ดขาด โดยคู่ความสามารถยื่น คำร้องขอฎีกาต่อศาลได้ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด เป็นคดีมีทุนทรัพย์หรือไม่ หรือเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริง อีกทั้งระบบการฎีกาเดิมยังกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะสามารถ ฎีกาได้นั้น ต้องเข้าลักษณะเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ทั้งต้อง เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัยด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ เมื่อผู้ฎีกาได้ยื่นฎีกาแล้ว ศาลฎีกาจะต้องมาพิจารณาก่อนว่าเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้ต่อสู้กันมา ตั้งแต่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์หรือไม่ มีสาระอันควรแก่การวินิจฉัยหรือไม่ หากเป็นข้อเท็จจริงใหม่ หรือเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลล่างมาก่อนก็จะไม่รับพิจารณาฎีกา ซึ่งกรณีดังกล่าว ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้าหรือเป็นการใช้สิทธิฎีกาเพื่อประวิงคดี ขณะที่การฎีกา ระบบอนุญาตกำหนดวิธีการให้ศาลพิจารณาคำฟ้องฎีกาไว้ในมาตรา ๒๔๙ ว่า “ปัญหาตามฎีกานั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่” หากศาลฎีกาเห็นควรไม่วินิจฉัยแล้วก็จะสั่งไม่อนุญาต ซึ่งทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ หากพิจารณาข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วย การขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเห็นว่า คดีที่ขออนุญาตฎีกายังคงได้รับการพิจารณา จากศาลฎีกา แต่ศาลฎีกาจะอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของศาลฎีกาที่จะพิจารณาวินิจฉัยต่อไป เว้นแต่คดีนั้นโดยสภาพมิใช่ปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย ซึ่งได้มีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ในข้อ ๑๓ ที่วินิจฉัยปัญหาสำคัญอื่น ตามมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง (๖) ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้ (๑) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ มีความเห็นแย้งในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย (๒) คำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับ ประเทศไทย และ (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดแย้งกันในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย จึงเท่ากับว่าศาลฎีกาจะต้องพิจารณาเหตุผลในฎีกาของโจทก์ว่า เป็นปัญหาสำคัญหรือไม่ องค์กรและผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาว่าคดีของโจทก์เป็นปัญหาสำคัญหรือไม่ เช่น ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งที่มีความเห็นแย้งในสาระสำคัญหรือทั้งสองศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งขัดแย้งกันในสาระสำคัญ หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระหว่างประเทศตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งจะต้องให้เหตุผลในกรณี

จะไม่อนุญาตให้โจทก์ฎีกาไว้ด้วยซึ่งเท่ากับได้มีการวินิจฉัยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ว่าชอบด้วยกฎหมายและหลักกฎหมายแล้วหรือไม่ ถึงแม้จะฎีกาไปแต่ไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ในสาระสำคัญได้ อันเป็นการพิจารณาตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมแล้ว จึงไม่ใช่เป็นการตัดสิทธิไม่ให้โจทก์เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ที่มุ่งหมายให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถที่จะอำนวยความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายประกอบกับผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบฎีกาดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมากกว่าระบบฎีกาเดิมโดยมิได้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคู่ความ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงไม่ถือเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ในส่วนข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า การตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ห้ามมิให้ตั้งศาลขึ้นใหม่ หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่เป็นการวางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรศาลขึ้นมาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี โดยมุ่งหมายว่าในการจัดตั้งองค์กรศาลต่าง ๆ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น และการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือข้อหาฐานใดฐานหนึ่งจะกระทำมิได้ ขณะที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ กำหนดให้องค์คณะผู้พิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกา ประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกาอย่างน้อยสามคน การตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาตามมาตรา ๒๔๘ ดังกล่าว มิได้เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นเพียงการตั้งองค์คณะขึ้นมาเพื่อพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกาเท่านั้น โดยองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ ดังนั้น การกำหนดองค์คณะผู้พิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกา ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ จึงมิได้เป็นการจัดตั้งองค์กรศาลขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗
มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ
ของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและ
เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มี
การบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ
หรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตาม
รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อ
ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมี
สาระสำคัญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์
และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

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

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลต่าง ๆ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งจะกระทำมิได้ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติในภาค ๓ อุทธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา โดยมาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของ

ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนการฎีกา ไม่สามารถถ่วงรอกคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราดังกล่าวโดยกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการฎีกาจากเดิมที่เป็นระบบสิทธิ (Appeal as of Right) ที่กฎหมายบัญญัติให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิห้ามอุทธรณ์ฎีกาไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี มาเป็นระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) ที่กฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด ห้ามคู่ความอุทธรณ์ฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลให้อุทธรณ์ฎีกาได้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction) ซึ่งมีหลักการและเหตุผลว่าคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หนึ่งครั้ง โดยถือว่าเป็นสิทธิที่คดีจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยมีศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรก ศาลอุทธรณ์เป็นศาลลำดับที่สอง เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่คู่ความสำหรับศาลฎีกาไม่ใช่ศาลพิจารณาในลำดับขั้นที่สาม เนื่องจากศาลฎีกาจะไม่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง แต่เป็นศาลทบทวนโดยมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลล่าง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของศาลต่างประเทศส่วนใหญ่

ที่ใช้ระบบอนุญาตให้ฎีกาโดยให้สิทธิของคู่ความที่จะอุทธรณ์คดีของตนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาเป็นครั้งที่สอง เพื่อให้มีการตรวจสอบทบทวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจากศาลที่สองที่มีลำดับชั้นศาลที่ต่างกัน ในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน และกำหนดให้การฎีกาสามารถกระทำได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ อีกทั้งการจัดโครงสร้างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามลำดับชั้นศาลคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มิได้หมายความว่าให้สิทธิแก่คู่ความที่จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้ครบทั้งสามชั้นศาลในทุกคดี ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม ไม่สะดวก ไม่รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ไม่มีความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูงในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นช่องทางการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมจากการใช้อำนาจของศาล และการใช้ระบบการอนุญาตให้ฎีกา เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่มีความจำเป็นแก่ประชาชนที่มุ่งแสวงหาความยุติธรรมให้กับตนเอง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกา เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่ประชาชน ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกา แทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่แท้จริงซ้อนขึ้นมา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์สามารถกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกานั้น ย่อมไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิคู่ความที่จะยื่นฎีกา การคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมและนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาจึงยังคงมีอยู่ แต่การพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่นั้น จะต้องเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๙ ที่ศาลฎีกาจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต ประกอบกับเมื่อพิจารณาการยื่นฎีกาตามระบบสิทธิแบบเดิม คู่ความจะถูกจำกัดสิทธิในการฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงด้วยทุนทรัพย์ หากจำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทต้องห้ามมิให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง แต่ระบบการอนุญาตฎีกาในปัจจุบันคู่ความจะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการฎีกาในเรื่องทุนทรัพย์ เนื่องจากจำนวนทุนทรัพย์ไม่ได้เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าคดีนั้นมีสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ บางคดีที่จำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทแต่เนื้อหาของคดีนั้นสมควรที่จะยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกามากกว่าคดีที่มีทุนทรัพย์

เกินสองแสนบาทก็ถูกจำกัดด้วยจำนวนทุนทรัพย์ ประกอบกับเรื่องความเท่าเทียมกันของบุคคล ในสังคมไทยที่การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่มีฐานะทางการเงินมากกว่า ซึ่งหากคดี ถูกจำกัดด้วยทุนทรัพย์จะทำให้การพิจารณาคดีของศาลฎีกาไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างเท่าเทียม ดังนั้น เมื่อระบบอนุญาตให้ฎีกาไม่ถูกจำกัดด้วยทุนทรัพย์แล้ว ทำให้ทุกคดีไม่ว่าจะเป็นคดีที่ต้องพิจารณา ในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิจารณาหรือมีคำสั่งแล้วขึ้นสู่ศาลฎีกาได้ทุกกรณี แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ศาลฎีกาจะใช้ดุลพินิจว่าคดีใดมีสาระอันควรแก่การวินิจฉัยตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการอนุญาตให้ฎีกาไว้ในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคความแพ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) หากเป็นไปตามกรณีดังกล่าว คู่ความก็ย่อม มีสิทธิที่จะยื่นฎีกาได้ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิไว้โดยเด็ดขาด เป็นการให้สิทธิคู่ความในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมและให้คู่ความมีสิทธิในการฎีกามากกว่าเดิม และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบ การพิจารณาคดีตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ การที่ศาลฎีกากำหนดวิธีการยื่นคำร้อง ขออนุญาตฎีกาโดยจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาพร้อมคำฟ้องนั้น ย่อมเป็นการกำหนดวิธีการ ที่สอดคล้องกับระบบอนุญาตซึ่งต้องให้ศาลฎีกาพิจารณาว่าคำร้องขออนุญาตฎีกานั้น เป็นปัญหาสำคัญ ที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า อันเป็นการคุ้มครองมิให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถลด ปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาในศาลได้เป็นจำนวนมาก ไม่เป็นการสร้างภาระชั้นตอนที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่กล่าวอ้างว่า ระบบอนุญาตนั้นทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูงสุดในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรม และเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะคู่ความในคดีแพ่ง นั้น

เห็นว่า ตามหลักการตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัย ชี้ขาดคดีได้หนึ่งครั้งทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และศาลฎีกามีหน้าที่ทบทวนเฉพาะ ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น สำหรับในคดีอาญานั้นยังใช้ระบบสิทธิในการฎีกา เนื่องจากการตัดสินใจแพ่ง ที่เอกชนสามารถตกลงกันได้ แต่สำหรับคดีอาญานั้นเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งกระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจึงยังคงใช้ระบบสิทธิไว้ หลักการดังกล่าวในคดีอาญาถูกรับรองในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๑๔ ข้อย่อยที่ ๕ ว่า บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษ

ในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษ และคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น ไม่ว่าจะคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่างให้สิทธิคู่ความ ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลที่สูงกว่าเพื่อตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นทั้งในปัญหา ข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยการใช้ระบบอนุญาตในคดีแพ่งไม่ได้ทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ไม่ได้รับการตรวจสอบ คำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ยังได้รับการ ตรวจสอบ แต่ศาลฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนในคดีอาญา เนื่องจากการลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวนี้ แยกต่างกันในสาระสำคัญของความมุ่งหมายในคดีแพ่งและคดีอาญา สามารถบัญญัติให้แตกต่างกันได้ จึงไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันระหว่างคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบการฎีกา จาก “ระบบสิทธิ” มาเป็น “ระบบอนุญาต” ที่ไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมของคู่ความโดยเด็ดขาด และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังกำหนดให้คู่ความ ยังสามารถยื่นฎีกาในปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยได้อยู่ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

ในส่วนประเด็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และ มาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เป็นเพียงบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายที่กำหนดให้การจัดตั้ง ศาลทำได้โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น และห้ามมิให้ตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิพากษา คดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษา คดีนั้น เป็นบททั่วไปเกี่ยวกับศาล และการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้มีองค์คณะ ผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องที่ขออนุญาตฎีกานั้น ก็เพื่อให้มี การกลั่นกรองคดีที่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกาและการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมิใช่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีการพิจารณาคดีซ้อนขึ้นมา อันเป็นกรณีที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗
มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว
ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด
สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป
ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” สำหรับมาตรา ๑๘๙
เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งมาตรา ๑๘๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลาย
จะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณา
เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมาย
สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ บัญญัติไว้ในภาค ๓ อุทธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา มาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัย คำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณา และวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็น ของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณา อนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกา ควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหา ที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มี แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับ คำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหา สำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม คดีแพ่งเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่าง เอกชนกับเอกชนเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน การดำเนิน กระบวนพิจารณาในคดีแพ่งใช้ระบบกล่าวหา กล่าวคือคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้คดี รวมถึง การนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อสนับสนุนคำกล่าวอ้างของตนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งการดำเนิน

กระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเริ่มต้นจากบุคคลเสนอคำฟ้องต่อศาลชั้นต้น โดยศาลชั้นต้น จะทำหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีจากการเสนอพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่าย จากนั้นจะใช้ดุลยพินิจซึ่งนำพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยทำเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งศาลชั้นต้นถือเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีในชั้นแรกสุด หากคู่ความฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นไม่เห็นพ้องกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ย่อมสามารถใช้สิทธิ ในการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ โดยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้น ต่อศาลอุทธรณ์ที่มีลำดับชั้นสูงกว่า ซึ่งอาจอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อให้ศาลอุทธรณ์ตรวจสอบความถูกต้องของคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันหากคู่ความ ในคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ก็ยังคงสามารถใช้สิทธิฎีกาคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้อีกเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ภายใต้ข้อกำหนดสิทธิในการฎีกา ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ข้อโต้แย้งของโจทก์ประการแรกที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ บัญญัติให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา มาตรา ๒๔๘ บัญญัติให้คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษา ที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรง ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน และมาตรา ๒๔๙ บัญญัติให้ศาลฎีกา พิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกา ควรวินิจฉัยเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากการใช้ระบบอนุญาต ให้ฎีกาแทนระบบสิทธิในการฎีกา ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบ ถ่วงดุลจากศาลสูง ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่สะดวก ล่าช้า เสียค่าใช้จ่ายสูง จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็น การเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ให้เกิดการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกา จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติให้คู่ความที่ถูกกระทบสิทธิ โดยผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลอุทธรณ์ได้ เว้นแต่ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกาไม่เกินสองแสนบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือในคดีฟ้องขับไล่บุคคลใด ๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์

อันมีค่าเช่าหรืออาจให้เช่าได้ในขณะยื่นคำฟ้องไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกานั้น ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในข้อเท็จจริง จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดสิทธิแก่คู่ความที่ได้รับผลกระทบและไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์สามารถโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้ โดยการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้นต่อศาลฎีกา ซึ่งการนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกานี้กฎหมายได้จำกัดข้อห้ามไว้เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นคดีที่ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงมักถูกจำกัดสิทธิการฎีกาด้วยทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกา โดยทุนทรัพย์ต้องไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่หากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกาที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดย่อมให้สิทธิแก่คู่ความในคดีที่ไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์สามารถฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ในทุกคดี ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้มีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาเป็นจำนวนมากทำให้เกิดความล่าช้าและใช้เวลายาวนานอันอาจทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่ความในคดีได้ เนื่องจากคู่ความยังคงต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นอยู่ตลอดจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่า

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการฎีกา โดยการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในชั้นการฎีกาไม่สามารถถ่วงดุลคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น สมควรกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา โดยได้บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๒๔๔/๑ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔๗ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” และให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ โดยการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา ซึ่งการอนุญาตให้ฎีกาเป็นอำนาจของผู้พิพากษาองค์คณะที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกาและถูกจำกัดไว้เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการฎีกา จากเดิมระบบฎีกาแบบสิทธิ มาเป็นระบบฎีกาแบบอนุญาต เนื่องจากศาลฎีกาถือเป็นศาลในลำดับชั้นสูงสุดของศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ บทบาทของศาลฎีกา

ที่เป็นศาลในลำดับชั้นสูงสุดนี้ มิได้มีบทบาทเช่นเดียวกับศาลชั้นต้นที่มีสถานะเป็นศาลพิจารณาข้อเท็จจริงในคดี ใช้ดุลยพินิจซึ่งนำหลักพยานหลักฐานและทำคำชี้ขาดตัดสินคดี หรือศาลอุทธรณ์ที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของศาลชั้นต้นว่าเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายในคดีใดคดีหนึ่งหรือไม่ แต่ศาลฎีกามีสถานะเป็นศาลทบทวน หมายถึงศาลที่ทบทวนการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของศาลที่ลำดับชั้นต่ำกว่า เพื่อให้เกิดความแน่นอนและสอดคล้องกันของคำพิพากษา และวางหลักกฎหมายที่มีความสำคัญเพื่อใช้เป็นแนวบรรทัดฐานการวินิจฉัยคดีของศาลที่มีลำดับชั้นที่ต่ำกว่า ซึ่งการฎีกาในระบบสิทธินั้นทำให้ศาลฎีกามีสถานะเป็นศาลที่เข้าไปตรวจสอบดุลยพินิจในคดีของศาลอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการฎีกาจากเดิมระบบสิทธิ มาเป็นระบบอนุญาตนั้นกระทบต่อหลักการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลหรือไม่ เห็นว่า สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เพื่อให้ศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาอีกครั้งหนึ่งนั้น มิได้ถูกกระทบในสาระสำคัญแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อคู่ความได้เริ่มนำคดีขึ้นสู่ศาลไปจนถึงการทำคำพิพากษาของศาลชั้นต้น หากคู่ความในคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นแล้วย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ซึ่งเป็นศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่าได้เพื่อให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น โดยศาลอุทธรณ์จะใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลอุทธรณ์ถือเป็นศาลที่ใช้อำนาจในชั้นกรองตรวจสอบการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประกันสิทธิของคู่ความที่นำคดีขึ้นสู่ศาลว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยมีการตรวจสอบถึงสองศาลที่ต่างลำดับชั้นกันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction) ที่ถือเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของคู่ความ ดังนั้นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ โดยบัญญัติให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา จึงมิใช่ขบถบัญญัติที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากศาลสูงหรือขาดประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทั้งมิได้กรณีเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ให้เกิดการพิจารณาพิพากษาจากศาลฎีกาด้วย เนื่องด้วยคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชน

มิใช่คดีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเหมาะสมกับประเภทของคดีแพ่งที่ศาลฎีกาจะเป็นผู้พิจารณาถึงเหตุอันควรของคดีว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น เมื่อลักษณะของคดีมีความแตกต่างกันการกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีย่อมต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของประเภทคดีประกอบกันด้วย

สำหรับมาตรา ๒๔๘ บัญญัติให้คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน โดยการวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับไปตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา และมาตรา ๒๔๙ บัญญัติให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา โดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๓ กำหนดให้ ปัญหาสำคัญอื่นตามมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง (๖) ได้แก่ (๑) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์มีความเห็นแย้งในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย (๒) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดหรือแย้งในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย จะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าคำร้องขออนุญาตฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกาควรรับไว้วินิจฉัยหรือไม่ และขอบเขตของปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาในชั้นศาลฎีกา ซึ่งปัญหาที่กำหนดไว้นั้นล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีความสำคัญในระดับสาธารณะ และหลักการดังกล่าวยังทำให้ศาลฎีกาสามารถควบคุมปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล รวมถึงควบคุมคุณภาพของคำพิพากษาได้อีกด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงไม่ถือเป็นบทบัญญัติที่จำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อหลักนิติธรรม และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งของโจทก์ประการที่สองที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาคดีอย่างแท้จริง ซ้อนขึ้นมาซึ่งไม่สามารถกระทำได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ บัญญัติให้การจัดตั้งศาลทั้งหลาย จะจัดตั้งขึ้นได้แต่โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งยังได้บัญญัติห้ามจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้นด้วย เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ แล้ว เห็นว่า การแต่งตั้ง องค์คณะผู้พิพากษาโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานศาลฎีกา ซึ่งแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไข ที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ หรือพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาตรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา ในชั้นฎีกาหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่กรณีของการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณา พิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

{ ศาลฎีกา
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

การอุทธรณ์ฎีกามีแนวความคิดพื้นฐานดั้งเดิมมาจากการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ปราศจากการถูกตรวจสอบใด ๆ กล่าวคือ ผู้ปกครองในอดีตมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินคดีด้วยตนเอง ต่อมาประมาณศตวรรษที่ ๑๙ สภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงสู่ยุครัฐสมัยใหม่ภายใต้แนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) โดยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจมิให้อยู่ภายใต้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวรวมถึงมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และภายใต้แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยหลักนิติธรรม (The Rule of Law) สำหรับศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้มีระบบการอุทธรณ์ฎีกาคดีขึ้นด้วยระบบ ๓ ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณี หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ และเพื่อตรวจสอบความถูกต้องทั้งกระบวนการและเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลชั้นต้นโดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (Judicial Review) ระบบการอุทธรณ์ฎีกาคดีดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ระบบคือ ระบบสิทธิ (Appeal by Right) และระบบอนุญาต (Leave to Appeal) ระบบสิทธิถือว่า

การอุทธรณ์ฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความ โดยเปิดโอกาสให้คู่ความที่ถูกกระทบสิทธิจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสามารถอุทธรณ์ฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ ส่วนระบบอนุญาตถือว่าการอุทธรณ์ฎีกาเป็นสิ่งที่กฎหมายห้ามอุทธรณ์ฎีกา เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นให้คู่ความอุทธรณ์ฎีกาได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๒๔๗ การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา

การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

มาตรา ๒๔๘ คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน

การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา

มาตรา ๒๔๙ ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา
- (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน
- (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น
- (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย

(๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการอุทธรณ์ฎีกาคดีที่ใช้ระบบอนุญาตโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น โดยกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๔๗ จึงบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจอนุญาตการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ มาตรา ๒๔๘ บัญญัติให้มีองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาวินิจฉัย โดยประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบสอดคล้องกับระบบอนุญาตฎีกาในการกลั่นกรองคำร้องขออนุญาตฎีกาและมาตรา ๒๔๙ บัญญัติเงื่อนไขปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยรวมถึงกรณีต่าง ๆ ประกอบด้วยปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย และปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๓ ปัจจุบันระบบอนุญาตได้นำมาใช้กับคดีบางประเภท

ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา เช่น คดีผู้บริโภคร ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๑ และคดียาเสพติด ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาล โดยพระราชบัญญัติและการกำหนดวิธีพิจารณาพิพากษาคดี แต่มิใช่การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาแทนศาลฎีกา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๙๔/๒๕๖๐
คดีหมายเลขแดงที่ ๗๙๑/๒๕๖๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีโจทก์ยื่นฟ้องจำเลย
ขอให้เพิกถอนการให้ที่ดินพิพาทโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๒๑๓ ตำบลหนองบัว อำเภอภูเรือ จังหวัดเลย
กลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา
ของจำเลย และให้จำเลยส่งมอบการครอบครองและโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ ศาลจังหวัดเลย
พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาต
ยื่นฎีกา คดีอยู่ระหว่างการนัดฟังคำสั่งของศาลฎีกา โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นขอให้ศาลฎีกาส่ง
คำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากการใช้สิทธิฎีกาของโจทก์จะต้องได้รับอนุญาตจาก
ศาลฎีกาก่อน ซึ่งการจะได้รับการอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่นั้น ศาลฎีกาจะต้องนำประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ ที่กำหนดให้ยื่นฎีกาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา
มาตรา ๒๔๘ ที่กำหนดให้การพิจารณาคำขอฎีกาจะต้องพิจารณาจากองค์คณะผู้พิพากษา
ที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาอีกอย่างน้อย

สามคน และมาตรา ๒๔๙ ที่กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย มาใช้บังคับแก่คดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ ที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม ไม่สะดวก ไม่รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ไม่มีความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูงในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งอาจเป็น ช่องทางการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมจากการใช้อำนาจของศาล และการใช้ระบบการอนุญาตให้ฎีกา เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่มีความจำเป็นแก่ประชาชนที่มุ่งแสวงหาความยุติธรรมให้กับตนเอง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษา โดยศาลฎีกา เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่ประชาชน ขัดต่อ หลักนิติธรรม และเป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณา คดีที่แท้จริงซ้อนขึ้นมา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และ มาตรา ๒๔๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๗ วรรคสาม และ มาตรา ๑๘๙

ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มี คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกา พิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธาน ศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตาม ความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณา อนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกา ควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหา ที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๓ กำหนดว่า “ปัญหาสำคัญอื่นตามมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง (๖) ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้ (๑) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์มีความเห็นแย้งในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย (๒) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดแย้งกันในสาระสำคัญ และศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอนุญาต โดยเลือกรับคดีที่มีปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่งดังกล่าว ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการอุทธรณ์ฎีกาของศาลต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น ส่วนหลักการและเหตุผลที่เปลี่ยนหลักเกณฑ์การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จากระบบสิทธิมาเป็นระบบอนุญาต ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนการฎีกาไม่สามารถลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น สมควรกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรฎีกาในระบบสิทธิที่กฎหมายบัญญัติให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิห้ามอุทธรณ์ฎีกาไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี เช่น หากเป็นคดีที่มีจำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท

ต้องห้ามมิให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของคู่ความในคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย แต่ระบบการอนุญาตฎีกาในปัจจุบันคู่ความสามารถขออนุญาตฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ทุกคดีไม่ว่าจะมีทุนทรัพย์ในคดีเท่าใดก็ตาม การที่ให้มีคำร้องขออนุญาตก็เพื่อให้ทราบประเด็นว่าจะขออนุญาตในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ในประเด็นใดบ้าง เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาว่าสมควรอนุญาตหรือไม่ ในประเด็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในคดี สำหรับองค์คณะผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นคดีที่มีปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่นั้น ประธานศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง ประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน นั้น ล้วนเป็นผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมาเป็นเวลานานซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากลับรองคดีที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาต่อไป ซึ่งการวินิจฉัยเป็นไปตามเสียงข้างมาก หากคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา และองค์คณะผู้พิพากษาฟังพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับสำนวนหรือตามระเบียบของประธานศาลฎีกา ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๒ โดยจะต้องพิจารณาสำนวนคดีอย่างละเอียด รวมทั้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ เพื่อให้เหตุผลในการที่จะอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่ ต่างจากการพิจารณาสำนวนคดีแบบเดิมที่การมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา จะไม่มีรายละเอียดดังเช่นคำพิพากษาแบบเดิมเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาศาลชั้นอุทธรณ์ได้แต่อย่างใด แต่ในกรณีอนุญาตให้ฎีกาก็จะต้องให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทำคำแก้ฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาต่อไป นับว่าเป็นประโยชน์ต่อคู่ความเป็นอย่างยิ่งที่ไม่ต้องรอคำพิพากษาของศาลฎีกาแบบเดิมที่ต้องใช้ระยะเวลาทำคำพิพากษาโดยที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาศาลชั้นอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงหาได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคู่ความตามที่โจทก์โต้แย้ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกานั้น มิใช่เป็นการตั้งศาลชั้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ด้วย

จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และ
มาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในส่วนที่โจทก์โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม หรือไม่ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม หลักเกณฑ์ในการออกแบบกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และกำหนดกรอบทิศทางในการตรากฎหมาย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัย คงรับไว้พิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งอื่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของโจทก์เหล่านั้นและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรยศอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ส่วนมาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๘๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้งศาลชั้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติในภาค ๓ อุทธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ไว้ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา” และมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตาม

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อจะให้ความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนการฎีกาไม่สามารถถ่วงดุลค้ำครองคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น จึงกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่า คดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการสำคัญในการกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขหลักการฎีกาจากระบบที่ให้สิทธิแก่คู่ความหรือผู้ที่ถูกระทบสิทธิโดยผลจากคำพิพากษาหรือคำสั่งสามารถฎีกาต่อศาลสูงสุดได้เสมอ เว้นแต่เป็นไปตามข้อยกเว้นของกฎหมาย มาเป็นระบบอนุญาตคู่ความหรือผู้ที่ถูกระทบสิทธิโดยผลจากคำพิพากษาหรือคำสั่งสามารถฎีกาต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลสูงสุด อันเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่าจะรับฎีกาหรือไม่ และภายใต้หลักเกณฑ์การฎีการะบบอนุญาตในคดีแพ่ง บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การฎีกาจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งจะพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาเฉพาะในกรณีที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยเท่านั้น

ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากการใช้ระบบการอนุญาตให้ฎีกาแทนระบบสิทธิในการฎีกา ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูง ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่สะดวก ล่าช้า เสียค่าใช้จ่ายสูง จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่ประชาชน ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นทางเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การฎีกาคำพิพากษาตามกฎหมายไทยในอดีต

เป็นการปฏิภาณในระบบสิทธิ ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ในคดีแพ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา เป็นการเปลี่ยนหลักการในเรื่องฎีกาจากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาต เพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญโดยไม่ต้องคำนึงว่าประเด็นปัญหาในคดีนั้นเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และมีทุนทรัพย์จำนวนเท่าใด เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเดิม สิทธิในการฎีกาของคู่ความขึ้นอยู่กับจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทเป็นหลัก อันถือเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความเสมอภาคระหว่างคนในสังคม แม้จะมีข้อยกเว้นให้มีการรับรองฎีกาในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทจำนวนไม่มากสามารถฎีกาได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ในการรับรองฎีกาที่แน่นอน และการจำกัดตัดสิทธิคู่ความมิให้ฎีกาโดยอาศัยจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทย่อมไม่สามารถลบล้างกรณีที่มีความสำคัญได้อย่างแท้จริง ขณะที่การยกเลิกระบบฎีกาจากระบบสิทธิมาเป็นระบบอนุญาตทำให้คู่ความสามารถแสวงหาความยุติธรรมในชั้นศาลฎีกาได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะคู่ความที่ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาจะมีฐานะและจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเท่าใด สามารถยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาได้เท่าเทียมกัน อีกทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาความแพ่งเป็นการรับฟังพยานหลักฐานตามเอกสาร และดำเนินไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความ ซึ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเอกชน การกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนแก้ไขคำพิพากษาศาลชั้นต้นจึงมีความเหมาะสมเพียงพอ ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติ สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการพิจารณาของศาล ที่คู่ความในคดีที่ศาลชั้นต้นตัดสินชี้ขาดคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ลำดับชั้นแตกต่างกันภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่คู่ความว่าคดีของตนจะได้รับการวินิจฉัยด้วยความถูกต้องเที่ยงธรรม และรอบคอบ สำหรับมาตรา ๒๔๘ กำหนดให้การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๒๔๗ กระทำโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบอนุญาตฎีกา ที่ถือว่าการฎีกาเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม คู่ความหรือผู้ที่ถูกระทบสิทธิโดยผลจากคำพิพากษาหรือคำสั่งจะฎีกาได้ก็ต่อเมื่อศาลสูงสุดอนุญาต ส่วนมาตรา ๒๔๙ กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้ หากเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกาของศาลฎีกา อย่างไรก็ตาม ระบบวิธีพิจารณา

ความแพ่งและระบบวิธีพิจารณาความอาญามีหลักการพื้นฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หลักการของการดำเนินคดีแพ่งเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการชดเชยค่าเสียหาย หรือการให้บุคคลกระทำการหรืองดกระทำการใด ๆ มิใช่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับคดีอาญา ย่อมทำให้วิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งและคดีอาญามีความแตกต่างกัน หากได้เป็นการนำระบบอนุญาโตตุ๊กตามาใช้เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ ดังนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ที่เปลี่ยนแปลงระบบการฎีกาค่าพิพาทหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาจากระบบสิทธิมาเป็นระบบอนุญาโตตุ๊กตาก็มิได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคู่ความโดยเด็ดขาด หากแต่คู่ความยังสามารถขออนุญาตฎีกาในปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยได้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่มุ่งให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ฉะนั้น ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนประเด็นวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ นั้น โจทก์โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่แท้จริงซ้อนขึ้นมาซึ่งไม่สามารถกระทำได้ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การจัดตั้งศาลทั้งหลายจะกระทำได้อีกต่อเมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้จัดตั้งศาลขึ้นใหม่ หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง โดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดี แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นเพียงการแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณากลับกรองคำร้องขออนุญาตฎีกาคดีที่เป็นสาระสำคัญอันควรแก่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกาเท่านั้น หากใช้การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาคดีซ้อนเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลฎีกาขึ้นมาแต่อย่างใดไม่ การพิจารณาพิพากษาคดียังคงเป็นอำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกา เช่นนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗
มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิริณี หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลฎีกาส่งคำร้องตามคำโต้แย้งของโจทก์ในคดีศาลจังหวัดเลย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยว่า การขออนุญาตฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘
และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๗ วรรคสาม และ
มาตรา ๑๘๙ อ้างว่า การเปลี่ยนการยื่นฎีกาจากระบบสิทธิเป็นการขออนุญาตเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ
ของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม ไม่สะดวก ไม่รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ไม่มี
ความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์
ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูง สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจของศาลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ประชาชน เป็นช่องทางการทุจริตในกระบวนการยุติธรรม และการที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งองค์คณะ
ขึ้นพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นการตั้งศาล
ขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙
จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่โจทก์และประชาชน ขัดต่อ
หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมจากรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฟังได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกันจากตุลาการตามกระบวนการยุติธรรม ทั้งศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ทุกศาลมีหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่บุคคลทุกคดี การบัญญัติให้ คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกา เป็นกระบวนการทบทวน กลั่นกรอง คำวินิจฉัยของศาลโดยตุลาการที่มี ประสิทธิภาพสูงกว่า เพื่อให้คู่ความได้รับความเป็นธรรมอย่างดีที่สุดภายใต้กระบวนการทางกฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่คู่ความเป็นหน้าที่ของศาลทุกศาล หากมีเพียงศาลฎีกาเท่านั้นที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ แต่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนที่ คู่ความทั้งสองฝ่ายนำเสนอ การพิเคราะห์พยานหลักฐานอาจมีความเห็นแตกต่างกัน หรือบางครั้ง ศาลอาจตีความข้อกฎหมายแตกต่างกัน กระบวนวิธีพิจารณาคดีจึงให้คู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ของศาลสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ได้เพื่อเป็นการทบทวน กลั่นกรองคำวินิจฉัยที่ได้ตัดสินไปแล้ว ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขโดย ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๓ กำหนดปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยไว้ครอบคลุม นอกจากนั้นข้อกำหนด ฯ ดังกล่าวยังกำหนดว่า คำร้องขออนุญาตฎีกาต้องได้รับการพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกานั้นเอง หากศาลชั้นอุทธรณ์ พิจารณาพิพากษาถูกต้องแล้ว และองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาเห็นด้วย ย่อมไม่จำเป็นต้องทบทวนซ้ำอีก กระบวนการนี้แม้จะเสียเวลาไปบ้างก็เป็นความจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้รอบคอบ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการทบทวน กลั่นกรอง คำพิพากษาของศาลต้องมีความเหมาะสม เพียงพอเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย กับคำวินิจฉัยและเป็นไปไม่ได้ที่จะให้สิทธิคู่ความขอทบทวนกลั่นกรองคำพิพากษาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การฎีกาไม่ว่าจะเป็นระบบสิทธิ (Appeal as of Right) หรือระบบขออนุญาต (Discretionary Appeal) ต่างมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิบางระดับไว้เสมอ การใช้ระบบขออนุญาตฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ชั้นอุทธรณ์ไม่ถูกจำกัดด้วยจำนวนทุนทรัพย์เท่ากับให้สิทธิแก่คู่ความทุกคดีไม่ว่าคดีใหญ่หรือเล็ก หากมี ประเด็นที่ศาลฎีกาเห็นว่าคู่ความไม่ได้รับความเป็นธรรมศาลฎีกามีอำนาจที่จะอนุญาตให้ฎีกาได้ ทำให้ คู่ความได้รับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้มากกว่าระบบสิทธิ

สำหรับการให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งองค์คณะขึ้นพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกา เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เป็นการตั้งองค์คณะพิจารณาคดีทั่วไป หากใช้ การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ การตั้งองค์คณะเพื่อพิจารณาคำร้องขออนุญาต

ฎีกาไม่ต่างจากการตั้งองค์คณะรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปนั่นเอง บทบัญญัติการขออนุญาตฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีความเหมาะสมในการตรวจสอบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายจรินทร์ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนมาตรา ๑๘๙ กำหนดให้การจัดตั้งศาลต่าง ๆ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งจะกระทำมิได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ กำหนดให้ยื่นฎีกาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา มาตรา ๒๔๘ กำหนดให้การพิจารณาคำขอฎีกาจะต้องพิจารณาจากองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน และมาตรา ๒๔๙ กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกา

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนการฎีกา ไม่สามารถลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม เข้าทำนองภาษิตกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในการฎีกาจากเดิมที่เป็นระบบสิทธิ (Appeal as of Right) ที่กฎหมายกำหนดให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิห้ามอุทธรณ์ฎีกาไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี มาเป็นระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) ที่กฎหมายกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด ห้ามคู่ความอุทธรณ์ฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลให้อุทธรณ์ฎีกาได้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี อันมีหลักการและเหตุผลว่าคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หนึ่งครั้ง โดยถือว่าเป็นสิทธิที่คดีจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยมีศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรก ศาลอุทธรณ์เป็นศาลลำดับที่สอง เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่คู่ความ สำหรับศาลฎีกาไม่ใช่ศาลพิจารณาในลำดับขั้นที่สาม เนื่องจากศาลฎีกาจะไม่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง แต่เป็นศาลทบทวน มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือมิได้หมายความว่าให้สิทธิแก่คู่ความที่จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้ครบทั้งสามชั้นศาลในทุกคดี ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรม ไม่สะดวก ไม่รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ไม่มีความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูงในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย การใช้ระบบการอนุญาตให้ฎีกา เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่มีความจำเป็นแก่ประชาชนที่มุ่งแสวงหาความยุติธรรมให้กับตนเอง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกา เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่ประชาชน ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่แท้จริงซ้อนขึ้นมา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ โดยมาตรา ๒๔๗ กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกานั้น ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิคู่ความที่จะยื่นฎีกา แต่การพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๔๙ ที่ศาลฎีกาจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต ประกอบกับเมื่อพิจารณาการยื่นฎีกาตามระบบสิทธิแบบเดิม คู่ความจะถูกจำกัดสิทธิในการฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงด้วยทุนทรัพย์ หากจำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทต้องห้ามมิให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง แต่ระบบการอนุญาตฎีกาในปัจจุบันคู่ความจะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการฎีกาในเรื่องทุนทรัพย์ เนื่องจากจำนวนทุนทรัพย์ไม่ได้เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าคดีนั้นมีสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ บางคดีที่จำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท แต่เนื้อหาของคดีนั้นสมควรที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกามากกว่าคดีที่มีทุนทรัพย์เกินสองแสนบาท ก็สามารถเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาได้หากมีการขออนุญาตฎีกาแล้วศาลอนุญาต ปัจจุบันระบบอนุญาตให้ฎีกาไม่ถูกจำกัดด้วยทุนทรัพย์แล้ว ทำให้ทุกคดีไม่ว่าจะเป็นคดีที่ต้องพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิจารณาหรือมีคำสั่งแล้วขึ้นสู่ศาลฎีกาได้ทุกกรณี แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ศาลฎีกาจะใช้ดุลพินิจว่าคดีใดมีสาระอันควรแก่การวินิจฉัยตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการอนุญาตให้ฎีกาไว้ในมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ประกอบด้วย (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย และ (๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา หากเป็นไปตามกรณีดังกล่าว คู่ความก็ย่อมมีสิทธิที่จะยื่นฎีกาได้ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิไว้โดยเด็ดขาด ระบบใหม่จึงเป็นการให้สิทธิคู่ความในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและให้คู่ความมีสิทธิในการฎีกามากกว่าเดิม และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดีตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้

นอกจากนี้ การที่ศาลฎีกากำหนดวิธีการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาโดยจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีการ่วมคำฟ้องนั้น เป็นการกำหนดวิธีการที่สอดคล้องกับระบบอนุญาตซึ่งต้องให้ศาลฎีกาพิจารณาว่าคำร้องขออนุญาตฎีกานั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดี

ของศาลฎีกาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้อย่างแท้จริง อันเป็นการคุ้มครองมิให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถลดปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาในศาลได้เป็นจำนวนมาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการที่กฎหมายกำหนดให้มืองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องที่ขออนุญาตฎีกานั้น เพื่อให้มีการกลั่นกรองคดีที่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกา และเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีการพิจารณาคดีซ้อนขึ้นมาตามที่โจทก์โต้แย้งแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางขวัญใจ ตลับนาค) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๙๙๔/๒๕๖๐ หมายเลขแดงที่ ๗๙๑/๒๕๖๑ ของศาลจังหวัดเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของโจทก์และเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

นางขวัญใจ ตลับนาค เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางวิไลลักษณ์ ศิวพิทักษ์ หรือภักดีมี เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดเลย ขอให้เพิกถอนการให้ที่ดินพิพาทโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๒๑๓ ตำบลหนองบัว อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดเลย ให้ที่ดินกลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลยและให้ส่งมอบการครอบครองที่ดินและโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ ศาลจังหวัดเลยพิพากษายกฟ้อง โจทก์ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา โจทก์โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ บัญญัติให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา มาตรา ๒๔๘ บัญญัติให้คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอย่างน้อยสามคน และมาตรา ๒๔๙ บัญญัติให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ในการเข้าถึงความยุติธรรมเนื่องจากการใช้ระบบอนุญาตให้ฎีกาแทนระบบสิทธิในการฎีกาทำให้คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากศาลสูง ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ไม่สะดวก ค่าเช่า เสียค่าใช้จ่ายสูง จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระแก่ประชาชน ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะในคดีแพ่งไม่ให้เกิดการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ เป็นการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยประธานศาลฎีกาแทนศาลฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่แท้จริงซ้อนขึ้นมา โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ ห้ามมิให้ตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ทำให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ โจทก์ขอให้ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลฎีกาเห็นว่า โจทก์โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๗ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ประเด็นที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม หลักเกณฑ์ในการออกแบบกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และกำหนดกรอบทิศทางในการตรากฎหมาย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ส่วนประเด็นอื่นให้รับไว้พิจารณา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๑๘๙ บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๒๔๗ การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา

การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

มาตรา ๒๔๘ คำร้องตามมาตรา ๒๔๗ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน

การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรอนุญาตให้ฎีกา

มาตรา ๒๔๙ ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน

(๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น

(๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย

(๖) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสอง (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลฎีกาเป็นศาลยุติธรรมสูงสุดที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปรับบทกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของศาลอุทธรณ์ แต่เดิมหลักการยื่นฎีกาใช้ระบบสิทธิ (Appeal as of Right) ซึ่งให้คู่ความมีสิทธิยื่นฎีกาได้เมื่อเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีการใช้สิทธิฎีกาได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ไม่สามารถถ่วงถ่วงคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้เท่าที่ควร เป็นเหตุให้มีคดีค้างล่าช้าอยู่ในศาลฎีกาเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เปลี่ยนจากระบบสิทธิในการฎีกาเป็นระบบอนุญาตให้ฎีกา (Discretionary Appeal) อันมีผลให้คู่ความยื่นฎีกาได้หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่เป็นปัญหาสำคัญอื่น ๆ โดยไม่ถือเอาจำนวนทุนทรัพย์เป็นเกณฑ์ในการฎีกา ทำให้คู่กรณีขออนุญาตฎีกาได้แม้คดีนั้น ๆ จะมีทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อย และศาลฎีกาก็สามารถใช้ดุลพินิจในการถ่วงถ่วงคดีที่ไม่เป็นสาระอันควร

แก่การวินิจฉัยได้ดีขึ้น การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกาก็ทำได้รวดเร็วขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่คู่ความโดยตรง และระบบการขออนุญาตฎีกานี้ใช้บังคับแก่คดีแพ่งเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และนอกจากนั้นคดีอาญาบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดก็มีการใช้ระบบอนุญาตฎีกาด้วยเช่นกัน เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๒ ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๑ เป็นต้น ประเด็นที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งอ้างว่าระบบอนุญาตฎีกาเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะมิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปจึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ว่า “โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งในส่วนการฎีกาไม่สามารถถ่วงรอนงค์คดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้าส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น สมควรกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงถึงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการตราขึ้นเพื่อยกเลิกกรณีคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกา เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโดยรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อคู่ความหรือประชาชนให้ได้รับการพิจารณาคดีที่อยู่ในศาลฎีกาได้รวดเร็วขึ้น มิได้ทำให้กระทบกระเทือนต่อการชี้ขาดตัดสินคดีด้วยความเที่ยงธรรมของศาลแต่อย่างใด แม้อาจจะมีสิทธิในการฎีกาตามระบบเดิมในบางกรณีลดทอนไปบ้าง แต่ก็ก็เป็นกรณีที่พอสมควรแก่เหตุ เห็นได้จากมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๔๗ ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” และวรรคสองยังได้ยกตัวอย่างปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งไว้ถึง ๖ กรณี เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา หรือปัญหาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น เป็นต้น ดังนั้น หากคำร้องขออนุญาตฎีกาฉบับใด

มีลักษณะเป็นปัญหาสำคัญแล้วย่อมจะได้รับการอนุญาตให้ฎีกาเสมอ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งประสงค์จะให้มีการกลั่นกรองคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาออกไปเท่านั้น จึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ กำหนดให้การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกากระทำโดยองค์คณะที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกไม่น้อยกว่าสามคนนั้น หาใช่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่แทนศาลฎีกาซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีนั้น ๆ ไม่ เพราะเป็นการแต่งตั้งองค์คณะจากผู้พิพากษาในศาลฎีกานั้นเอง ทั้งรองประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลฎีกาผู้ได้รับแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกาให้เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกานั้น ล้วนเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและทำคำสั่งในคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมทั้งสิ้น คำสั่งคำร้องขออนุญาตฎีกาจึงหาใช่เป็นการกระทำของศาลอื่นที่ตั้งขึ้นใหม่แต่อย่างใด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๘๙

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒

www.constitutionalcourt.or.th

E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

