รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๕

เล่ม ๓

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๕
เล่ม ๓

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๕ เล่ม ๓**
ISBN: 978-616-8033-89-0
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 พริ้นท์ 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 ๑๓/๒๕๖๕

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ..... ๑๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๒๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๒๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๓๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๓๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๔๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์..... ๔๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์..... ๔๙

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่..... ๕๗

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๗๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ..... ๘๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๑๐๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๑๐๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๑๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๑๒๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๑๓๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๑๓๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๑๔๓

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ..... ๑๖๑

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๗๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๘๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๙๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๒๐๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๒๐๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๒๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๒๑๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๒๒๕

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทรักธรรม ๒๓๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๒๕๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๕๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๖๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๗๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๒๘๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๒๘๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๒๙๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๓๐๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๓๐๙

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕

(๒๓)
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายดาวดิน ชาวหินฟ้า) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๒๕๗/๒๕๖๔ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ อ ๓๙๒/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๑ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายดาวดิน ชาวหินฟ้า เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงพระนครเหนือ ความผิดฐานแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ จำเลยแต่งกายเป็นภิกษุในพุทธศาสนาโดยมิชอบ ปรากฏตัวต่อประชาชนบริเวณด้านหน้าอาคารศาลอาญา เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าจำเลยเป็นภิกษุในพุทธศาสนา

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงพระนครเหนือ จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่บัญญัติให้การแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์เป็นความผิดและมีโทษจำคุก กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย (the principle of harm) ขัดต่อหลักนิติธรรม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกง เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการหลอกลวงโดยตรง หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ กำหนดความผิดผู้แต่งกายเป็นพระสงฆ์โดยไม่มีสิทธิ อัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดอัตราโทษน้อยกว่าและกำหนดองค์ประกอบความผิดแคบกว่า ไม่สอดคล้องกับหลักความเหมาะสมและหลักความจำเป็น อีกทั้งการกำหนดโทษจำคุกในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไปตามมาตรา ๒๕ ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องเสียไปมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขอให้ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงพระนครเหนือเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงพระนครเหนือจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ควบคุมพฤติกรรมบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขของสมาชิกในสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงของสังคม กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้รัฐใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา

เป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คุ้มครองสังคมและผู้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนา เนื่องจากศาสนาเป็นหลักคำสอนหรือแนวคิดอันเป็นแบบแผนความเชื่อที่ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงทางจิตใจของมนุษย์และเป็นแบบแผนการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยกำหนดให้ผู้ศรัทธาในศาสนาดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนของแต่ละศาสนา ศาสนาจึงเกี่ยวข้องกับหลักศีลธรรมหรือจริยธรรมอันเป็นกรอบปฏิบัติให้บุคคลยึดมั่นในการดำรงชีวิตตามครรลองแห่งความสงบสุข เพื่อนำพาไปสู่ความประพฤติอันดีงามและจิตใจผ่องใสในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม ผู้ศรัทธาในศาสนาต่าง ๆ จะศึกษาหลักคำสอนของศาสนาที่ตนเองศรัทธาและประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยมีภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในแต่ละศาสนาเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณทำหน้าที่ประกอบพิธีกรรมและอบรมสั่งสอนศาสนิกชนตามหลักคำสอนของศาสนา รวมทั้งครองตนเป็นแบบอย่างการดำเนินชีวิตแก่ศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้น สถานะและบทบาทผู้นำทางศาสนาย่อมได้รับการเคารพและยอมรับจากศาสนิกชนที่นับถือศาสนาและบุคคลทั่วไป การแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงออกมาภายนอกเพื่อให้สามารถระบุสถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาสนกิจของผู้แต่งกายหรือใช้เครื่องหมายนั้นแตกต่างจากศาสนิกชนทั่วไป การกำหนดให้การแต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้นำความคิด ศีลธรรม และการปฏิบัติดีปฏิบัติชอบให้แก่ศาสนิกชน การแต่งกายเลียนแบบโดยเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลที่มีสถานะเช่นว่านั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนาและบุคคลที่แต่งกายเลียนแบบอาจแอบอ้างสถานะดังกล่าวเพื่อกระทำการโดยมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์ทางใดทางหนึ่งอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่น การแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นการกำหนด

ความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย ขัดต่อหลักนิติธรรม เห็นว่า หลักภยันตราย เป็นหลักการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้จำกัดเสรีภาพการกระทำของบุคคลเฉพาะกรณีเพื่อป้องกันภยันตราย ที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมและบุคคล การบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลแต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชโดยมีเจตนาให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลที่มีสถานะเช่นว่านั้น หากรัฐปล่อยให้บุคคลใดกระทำ ย่อมกระทบโดยตรงต่อความบริสุทธิ์ของศาสนา เนื่องจากผู้กระทำการดังกล่าวประพฤติเสื่อมเสีย ไม่อยู่ในครรลองคลองธรรมของศาสนา เช่น หลอกลวงประชาชนบริจาคทรัพย์แก่ตน ประพฤติปฏิบัติที่เป็นข้อห้ามตามหลักศาสนา ประพฤติมิชอบในทางอื่น อันทำให้ศาสนิกชนเสื่อมศรัทธาศาสนาเพราะเข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำของภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนา เฉพาะอย่างยิ่งหากยินยอมให้บุคคลประพฤติเช่นนั้นจนประชาชนหลงเชื่อมากขึ้น จะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสังคมและศาสนาจากการบิดเบือนคำสอนตามหลักศาสนาให้เป็นไปตามที่บุคคลนั้นต้องการ อันนำมาซึ่งความแตกแยกในบรรดาผู้นับถือศาสนาและความแตกแยกในสังคม พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาจึงกระทำได้ สอดคล้องกับหลักภยันตราย และเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วนเนื่องจากมีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกง หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ อันเป็นมาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นั้น เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ มุ่งคุ้มครองความเสียหายในทางทรัพย์สินของผู้อื่นที่เกิดจากการหลอกลวงโดยเฉพาะ ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มุ่งคุ้มครองศาสนา ศาสนิกชนและบุคคลทั่วไปจากการกระทำการอันมิชอบหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ในประการอื่น ๆ ที่มิใช่เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สิน ความผิดทางอาญาทั้งสองฐานมีเจตนารมณ์การคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่อาจนำความผิดและโทษตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวใช้บังคับแทน สำหรับพระราชบัญญัติ

คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ มุ่งใช้บังคับแก่การปกครองคณะสงฆ์ไทยเท่านั้น อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตดังที่จำเลยกล่าวอ้างถูกยกเลิก ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นมาตรการที่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า การกำหนดโทษจำคุกในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนา กระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไป ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาของบุคคลไว้โดยบริบูรณ์ แต่เสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน รวมถึงการแต่งกายตามหลักศาสนาเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ คุ้มครองศาสนิกชนส่วนใหญ่มิให้เข้าใจผิดหลงเชื่อบุคคลที่แต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตและนักบวช มิได้มีผลกระทบต่อเสรีภาพของศาสนิกชนผู้ปฏิบัติศาสนกิจโดยทั่วไป ศาสนิกชนยังมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาได้อย่างบริบูรณ์ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตนได้ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพดังกล่าว รวมถึงเสรีภาพในการนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อของตนที่ไม่ยึดโยงอยู่กับศาสนาใดด้วย หากบุคคลดังกล่าวต้องการเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใด ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักของศาสนานั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาการกำหนดอัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการกำหนดอัตราโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด และกำหนดอัตราโทษขั้นสูงโดยไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษน้อยกว่าอัตราโทษขั้นสูงตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็น

และความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีในแต่ละกรณี และศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษเมื่อมีเหตุบรรเทาโทษ แม้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนา ได้สัดส่วนและมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น มีความเหมาะสม ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มีความมุ่งหมาย เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิด โดยมาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ความผิด ลักษณะ ๔ ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศาสนา ป้องกันมิให้มีการล้อเลียนหรือแสวงหาประโยชน์โดยการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชของทุกศาสนาและป้องกันมิให้ศาสนาเสื่อมทรุดไป เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดฐานแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชนี้ เป็นกรณีที่ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบและมีเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น

จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่น และการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง จึงเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย ขัดต่อหลักนิติธรรม นั้น เห็นว่า หลักภยันตรายเป็นหลักหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพของการกระทำของปัจเจกบุคคลเฉพาะกรณีเพื่อเป็นการป้องกันภยันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมและบุคคลอื่น การบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบตามมาตรา ๒๐๘ เป็นการป้องกันมิให้บุคคลอื่นเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวมีสถานะบทบาทเช่นนั้น ทั้งที่มิได้มีสถานะที่จะกระทำการดังกล่าวได้ และจะถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาก็ต่อเมื่อมีเจตนาพิเศษเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ทั้งนี้ เพื่อสะดวกในการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ ไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีแก่ประชาชนและบ้านเมือง การบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาเป็นการป้องกันมิให้ภยันตรายเกิดขึ้นกับสังคม จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากยังมีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ อันเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นั้น เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามหรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองความเสียหายในทางทรัพย์สินของผู้อื่นที่เกิดจากการหลอกลวงโดยเฉพาะ โดยลักษณะการกระทำความผิดเป็นการหลอกลวงเพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ที่ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามหรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ส่วนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ จัตวา วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษสำหรับภิกษุ สามเณร กรณีที่ได้รับโทษถึงขั้นให้สละสมณเพศให้สึกแต่ฝ่าฝืนโทษดังกล่าว ซึ่งมิใช่บทบัญญัติที่กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตตามที่จำเลยโต้แย้ง พิจารณาแล้วจึงเห็นว่าทั้งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ต่างมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกัน ดังนั้น มาตรการรักษาความบริสุทธิ์ของศาสนาและการป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยสถานะภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นมาตรการที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีตามความจำเป็น และได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า การกำหนดโทษจำคุกในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ กระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์

สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มุ่งคุ้มครองภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ซึ่งเป็นสาวกทางศาสนาโดยตรง การห้ามมิให้ผู้ใดแอบอ้างตัวโดยแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นบุคคลดังกล่าวเพื่อคุ้มครองศาสนิกชนส่วนใหญ่มิให้เข้าใจผิดหลง ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มิได้มีผลกระทบต่อเสรีภาพของศาสนิกชนผู้ปฏิบัติศาสนกิจโดยทั่วไป ศาสนิกชนยังคงมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาได้อย่างบริบูรณ์ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตนได้ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันรวมถึงเสรีภาพในการนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อของตนที่ไม่ยึดโยงอยู่กับศาสนาใดด้วย แต่หากบุคคลดังกล่าวต้องการที่จะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดแล้วก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามพิธีการของศาสนานั้น เพื่อมิให้มีการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายแอบอ้างได้ อันจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียในการเคารพเชื่อถือต่อศาสนานั้น ๆ หรือเป็นช่องทางให้บุคคลดังกล่าวกระทำการอันมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง จึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ หรือกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ รวมทั้งมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประการสำคัญการที่จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ แม้ว่าจะมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบภายนอกของความผิดแล้วจะต้องมีเจตนาภายในคือ เจตนาพิเศษเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้นด้วย การกำหนดอัตราโทษจำคุกขั้นสูงไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท เป็นการกำหนดอัตราโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด ส่วนการกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับขั้นสูงโดยไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งคดี และหากมีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา ๗๘ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษตามความเหมาะสมแห่งคดีได้ จึงสอดคล้องกับความจำเป็นและความเหมาะสมกับพฤติการณ์ในแต่ละกรณี บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ศาลแขวงพระนครเหนือ	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

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

กฎหมายอาญาเป็น **"กฎหมายที่ทั้งเป็นเครื่องมือในการปกป้องและเป็นศัตรูต่อการใช้เสรีภาพ"** กล่าวคือ เป็นเกราะที่แข็งแรงที่ใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ไม่ให้ผู้ใดมาล่วงละเมิด ในขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย กฎหมายอาญากำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของรัฐ เมื่อประชาชนมีความปลอดภัยมั่นคงแล้ว ย่อมมีและใช้เสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่

ตามกรณีเป็นบทบัญญัติกำหนดความผิดซึ่งอยู่ในลักษณะความผิดเกี่ยวกับศาสนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ซึ่งบัญญัติว่า *"ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"* เนื่องจากเป็นกรณีเกี่ยวกับศาสนาซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามมาตรา ๓๑ บัญญัติว่า *"บุคคลย่อมมี**เสรีภาพบริบูรณ์**ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน **แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย** **ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ** และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"* เมื่อเป็นการคุ้มครอง **"เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา"** จึงต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ในเรื่องของ (๑) ศีลธรรม ศาสนา จารีตประเพณี และกฎหมาย (๒) เครื่องหมายและการแต่งกายเลียนแบบ (เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช อันหมายถึงผู้นำหรือสัญลักษณ์ทางศาสนา) และ (๓) เสรีภาพในการถือศาสนา

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างศีลธรรม ศาสนา จารีตประเพณี และกฎหมาย

ศีลธรรม คือ สามัญสำนึก (common sense) หรือสำนึกที่ดีที่มนุษย์ใช้แยกดีชั่วถูกผิด อะไรควรทำอะไรไม่ควรทำ (good conscience) เมื่อมีผู้นำสิ่งเหล่านี้มาสั่งสอนอย่างเป็นระบบ มีการบันทึกคำสอนรวมกลุ่มกันอย่างถาวร มีการบริหารจัดการ มีพิธีกรรม แนวปฏิบัติ ชัดเจนขึ้น มีการให้รางวัล (ขึ้นสวรรค์) มีการลงโทษ (ลงนรก) และเมื่อมีผู้ศรัทธาเชื่อถือคำสอน ติดตามเป็นจำนวนมาก จนจัดตั้งเป็น

กิจจะลักษณะกัน จัดตั้งเป็นองค์กรมีพิธีกรรม มีระเบียบปฏิบัติชัดเจนจึงเกิดเป็นลัทธิ**หรือศาสนา**ขึ้น เมื่อแนวทางของศาสนา มีผู้เชื่อถือปฏิบัติตามจำนวนมาก เป็นเวลานาน วิธีปฏิบัติเป็นเรื่องยอมรับมากขึ้น ก็กลายเป็นประเพณีนิยมประพฤติปฏิบัติในสังคม เกิดเป็นจารีตประเพณีและบางกรณีก็กลายเป็น “กฎหมายจารีตประเพณี” ในที่สุดและบางส่วนก็นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในที่สุด กฎหมายจึงรับรองศีลธรรมและความเชื่อเช่นนี้ให้เป็นเสรีภาพในการถือศาสนา (หรือไม่ถือศาสนา) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าแนวคิดหรือความเชื่อดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ และที่สำคัญ รับรองให้ผู้ติดตามมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกเชื่อถือปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามสิ่งที่ผู้นำศาสนาสั่งสอนได้ตลอดเวลาตามศรัทธาของเขา โดยไม่มีการถูกบังคับข่มขู่ใด ๆ จากคำชี้นำหรือกฎกติกาของผู้นำลัทธิหรือศาสนาดังกล่าว หากผู้นำศาสนาเอาอุดมการณ์ทางศาสนามาบังคับให้ปฏิบัติหรือนำมาปฏิบัติให้เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษ อาจทำให้คำสอนดังกล่าวไม่ใช่การใช้เสรีภาพในทางศาสนาของผู้ปฏิบัติตามอีกต่อไป ยิ่งหากเป็นแนวคิดทางการเมืองก็จะกลายเป็น “ลัทธิทางการเมือง” ที่อาจกระทบกับความมั่นคงของรัฐหรือขัดศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ เช่น การให้ภริยาตายตามสามี หรือบังคับให้ศาสนิกชนแต่งกายตามที่ผู้นำศาสนาบางรายบางกลุ่มกำหนดขึ้นมาเองหรือห้ามเปลี่ยนศาสนา มิฉะนั้นจะมีโทษ ลัทธิความเชื่อบางอย่างเป็นปฏิปักษ์ เช่น ลัทธิ Jim Jones นำการฆ่าตัวตายหมู่กว่า ๙๐๐ คน (ค.ศ. ๑๙๗๘) หรือลัทธิฝ่าหลุนกงเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศจีนพระเอาศีลธรรมมาเป็นเหตุนำประท้วงทางการเมือง หรือยุยงให้ใช้ความรุนแรง ก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ เป็นต้น ดังนี้คนที่มิได้นับถือศาสนาใดก็เป็นผู้มีความประพฤติ ศีลธรรม เป็นประจำอยู่แล้วก็ได้ ซึ่งกฎหมายก็ให้เสรีภาพในการนั้น

การกระทำเช่นนี้ ลัทธิศาสนาและความเชื่อก็ไม่ใช่เสรีภาพให้เลือกถืออีกต่อไป หากไม่มีการควบคุมดูแลให้ดี ผู้นำศาสนา รัฐ และกฎหมาย ก็จะกลายเป็นศัตรูกันได้

(๒) เครื่องหมายและการแต่งกายเลียนแบบ

การแต่งกายอาจแยกได้เป็นหลายลักษณะ ได้แก่

(๒.๑) การแต่งกายเป็น**วัฒนธรรม**ของหมู่ชนตามสภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศหรือลักษณะพิเศษบางประการรวมถึงจารีตประเพณี เช่น การแต่งกายประจำชาติ การแต่งกายชุดดำไปงานศพหรือแต่งสีฉูดฉาดไปงานฉลอง การใส่ชุดสุภาพ ชุดสากล เป็นต้น

(๒.๒) การแต่งกาย**ที่แสดงหน้าที่** ได้แก่ เครื่องแบบ เช่น เครื่องแบบนักเรียน ยาม ข้าราชการทหาร ตำรวจ แพทย์ พยาบาล ชุดช่าง ชุดทำงาน ฯลฯ หากทำผิดหน้าที่ประชาชนก็จะสังเกตหรือกล่าวหาได้ง่าย เพราะทำผิดหน้าที่ตามเครื่องแบบที่แต่งอยู่ เช่น แต่งชุดนักเรียนหนีโรงเรียน ดื่มสุรา

สูบบุหรี่ ไปเที่ยวกลางคืน เล่นการพนัน หรือแต่งกายชุดทหาร ตำรวจไปในสถานที่ผิดกฎหมายหรือไม่ทำหน้าที่จับผู้ร้ายตลอดจนการแต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณรหรือนักบวชไปในที่อโคจร เป็นต้น ย่อมมีคนติฉินได้ง่าย

ดังนี้กรณีที่เป็น**เครื่องแบบที่บอกหน้าที่สำคัญ**ก็จะมีกฎหมายรับรองเพื่อมิให้ใครแต่งกายเลียนแบบเพราะจะทำให้คนทั่วไปเข้าใจผิด เช่น เครื่องแบบทหาร ตำรวจ ชุดข้าราชการ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ รวมถึงการแต่งกายหรือใช้เครื่องแบบที่แสดงว่าเป็นผู้นำความคิดทางศาสนาด้วย ซึ่งได้แก่ ภิกษุ สามเณรในพุทธศาสนา นักพรต หรือนักบวชในศาสนาอื่น ๆ โดยทำเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น

(๒.๓) การแต่งกายเลียนแบบภิกษุหรือนักบวชในศาสนาเป็นการแต่งกายซึ่งบอกหน้าที่สำคัญอย่างยิ่ง กฎหมายจึงต้องกำหนดเป็นความผิดและลงโทษเพื่อประโยชน์ของศาสนาโดยเฉพาะศาสนิกชนผู้ศรัทธา เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ชี้นำทางความคิด ทางศีลธรรม การปฏิบัติดี การปฏิบัติชอบให้ประชาชนที่ศาสนิกชนผู้ติดตามให้ความศรัทธาเชื่อถือย่อมพิจารณาจากรูปแบบการแต่งกายภายนอกก่อนว่าเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และพร้อมที่จะเชื่อฟังและปฏิบัติตามความศรัทธาเชื่อถือของตน (การแต่งกายคล้ายทหาร ตำรวจในการลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ก็เป็นเหตุเพิ่มโทษเพราะฉวยโอกาสที่ประชาชนไว้ใจผู้ที่แต่งเครื่องแบบมากกว่าพวกที่ไม่ได้แต่งเครื่องแบบ) ดังนั้น หากแต่งกายคล้ายเครื่องแบบของผู้นำทางศาสนาและมานำในการชุมนุมทางการเมือง ผู้ที่มีความเชื่อถือศรัทธาก็จะเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ทำตาม ส่วนฝ่ายที่ไม่เชื่อถือศรัทธาในการกระทำนั้น ก็จะด่าทอว่าทำให้ศาสนาหรือลัทธิของเขาเสื่อมเสีย เป็นที่ติฉินนินทา และเสื่อมศรัทธาได้ ในทางกฎหมายจึงได้ห้ามบุคคลเหล่านี้ยุ่งเกี่ยวทางการเมืองโดยเป็นคุณสมบัติที่ต้องห้าม (มาตรา ๙๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญ)

การแต่งกาย นอกจาก ๓ ข้อข้างต้น เป็นการแต่งกายตามความชอบของตน ตามสบาย ตามแฟชั่นเป็นเสรีภาพในการแต่งกาย เป็นเสรีภาพที่กฎหมายไม่ห้าม เว้นแต่การแต่งกายที่มีลักษณะเป็นการอนาจาร

(๓) เสรีภาพในการถือศาสนา ข้ออ้างในเรื่องการแต่งกายเลียนแบบนักบวชที่ว่าเป็น “เสรีภาพในการถือศาสนา” นั้น ถ้อยคำของรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองและให้เสรีภาพแก่ศาสนิกชนผู้ปฏิบัติตามที่ตนเองศรัทธาเป็นหลัก เป็นเสรีภาพที่สามารถเปลี่ยนใจได้เสมอเมื่อเลือกเชื่อถือศาสนาใดแล้วต่อมาอาจยุติความเชื่อนั้นได้ เช่นผู้นำศาสนาบังคับให้ศาสนิกชนทำในสิ่งที่ผู้ปฏิบัติตามไม่ชอบไม่อยากปฏิบัติ เช่น ให้ทรมานตนเอง ไม่สวมเสื้อผ้าในการทำพิธีกรรมหรือสวมเสื้อผ้าที่ตนไม่อยากสวม บังคับให้ทำกิจกรรมที่ตนไม่ประสงค์ หรือตัวอย่างที่ห้ามผู้หญิงขึ้นสักการะพระธาตุ หากหญิงนั้นไม่พอใจ

ก็เลิกนับถือศาสนาที่ออกกฎเกณฑ์เช่นนี้กับตนได้ เป็นต้น รัฐธรรมนูญจึงรับรองศาสนิกชนให้มีเสรีภาพที่จะเลิกนับถือศาสนาที่บังคับตนเช่นนั้นได้ตลอดเวลา การเปลี่ยนศาสนาหรือเปลี่ยนข้อปฏิบัติของศาสนาตามความเชื่อถือของตน**จึงเป็นเสรีภาพบริบูรณ์ของศาสนิกชน** โดยที่ผู้นำทางศาสนาจะมาบังคับให้ทำตามโดยที่ผู้ปฏิบัติเขาไม่ประสงค์ไม่ได้หรือจะบังคับให้เขามานับถือศาสนาหรือบังคับไม่ให้เขาเปลี่ยนศาสนาหรือบังคับไม่ให้เขาเลิกนับถือศาสนาของตนไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองเสรีภาพนี้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับเอากับภิกษุ นักพรต นักบวช ซึ่งก็คือ ผู้นำความคิดทางศาสนา ยิ่งบางศาสนาไม่มีนักบวช ยิ่งไม่มีการรับรองสถานะแยกแยะไม่ได้ยิ่งต้องถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด มิใช่ปล่อยให้สถานะนักบวชหรือผู้นำความคิดทางศาสนา กลายเป็นสัญลักษณ์ทำให้เกิดศรัทธาในการปลุกระดมทางการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐโดยอ้างเสรีภาพในการถือศาสนา

ดังนั้น การแต่งกายเลียนแบบผู้นำทางศาสนาจึงไม่ใช่เสรีภาพในการแต่งกายที่ใครจะแต่งอย่างไรก็ได้ ต้องถูกควบคุมดูแลอย่างเคร่งครัดจากรัฐต่างหากจากเสรีภาพในการถือศาสนาอันเป็นเสรีภาพที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติตามหรือศาสนิกชน การที่กฎหมายควบคุมการแต่งกายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองให้ผู้ที่เป็นนักบวชหรือผู้นำทางศาสนามีหน้าที่กระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีหากมีผู้แต่งกายเลียนแบบแล้วกระทำการเสียหายย่อมกระทบกับผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร หรือนักบวชที่แท้จริงได้ กฎหมายมุ่งที่จะเข้าไปควบคุมดูแลพฤติกรรมของผู้นำทางศาสนา อันได้แก่ “ภิกษุ สามเณร” (ผู้บวชในพุทธศาสนาตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕) และ “นักพรต นักบวช” (ผู้บวชในศาสนาอื่น) ผู้ที่เป็นผู้แทนของศาสนาเผยแพร่คำสอนทางศาสนาที่ไม่ใช่นักบวชด้วย หากไม่มีองค์กรควบคุมดูแล รัฐก็ต้องรับภาระนี้ เพื่อให้สถานะและบทบาทของความเป็นผู้นำทางศาสนาของบุคคลดังกล่าวยังได้รับการเคารพและยอมรับจากศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้นและจากบุคคลทั่วไปปฏิบัติให้ถูกต้องตรวจสอบได้เพราะผู้นำทางศาสนาดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่ในการประกอบพิธีกรรม อบรมสั่งสอนศาสนิกชนตามหลักคำสอนตลอดจนต้องครองตนเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตให้แก่ศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้นด้วย และด้วยเหตุที่ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ในแต่ละศาสนาจะแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงออกถึงสถานะหรือบทบาทของความเป็นผู้นำทางศาสนาซึ่งจะแตกต่างไปจากศาสนิกชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดที่ไม่ได้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชแต่งกายเลียนแบบโดยมีเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชซึ่งจะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนา และบุคคลดังกล่าวอาจอาศัยสถานะของความเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ที่เป็นที่เคารพเชื่อถือของศาสนิกชนแอบอ้างเพื่อกระทำการ

โดยมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์ไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งรวมถึงเรื่องการแสดงออกทางการเมืองอันอาจจะชักนำหรือเป็นสัญลักษณ์แก่ผู้ศรัทธาก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง กฎหมายจึงกำหนดเป็นผู้ต้องห้ามใช้สิทธิทางการเมืองบางประการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ (๑)

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่น และการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง จึงเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย (the principle of harm) ขัดต่อหลักนิติธรรมนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคล ในการถือ (หรือเลิกถือ) ศาสนาซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถจะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ แต่เสรีภาพในการปฏิบัติหรือการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิได้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น พิธีบูชายัญมนุษย์ ยุให้ต่อต้านรัฐ สนับสนุนหรือคัดค้านทางการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจ ยุยงให้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือฆ่าตัวตายหมู่หรือมีพิธีกรรมที่มีลักษณะอนาจารหรือมอมเมา เป็นต้น ในส่วนของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนความบริสุทธิ์ของศาสนา โดยห้ามมิให้ผู้ใดแอบอ้างตัวว่าเป็นนักบวชในศาสนาใด ด้วยการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นนักบวชทั้งที่ตนไม่ได้เป็นนักบวชในศาสนานั้น ส่วนการกำหนดอัตราโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการกำหนดอัตราโทษขั้นสูงโดยไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำเอาไว้ ศาลย่อมใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษน้อยกว่าอัตราโทษขั้นสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี เป็นกรณี ๆ ไป อีกทั้งศาลยังสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษลงอีกได้เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามความเหมาะสมแห่งคดี ไม่มีบทบัญญัติลงโทษศาสนิกชนผู้ปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยเฉพาะเสรีภาพในการปฏิบัติหรือการประกอบพิธีกรรมทางศาสนากับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่ได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (คือเสรีภาพของศาสนิกชนผู้ปฏิบัติตามผู้ที่เป็นนักบวชที่แท้จริง) หรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับเสรีภาพของบุคคลที่แต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นไปตาม**หลักความได้สัดส่วน**

ในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) ของหลักความได้สัดส่วนหรือความพอสมควรแก่เหตุแล้ว

ส่วนข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากยังมีมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า อันได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นั้น

เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ บัญญัติว่า *"ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"* บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองความเสียหายในทางทรัพย์สินของผู้อื่นที่เกิดจากการหลอกลวงโดยเฉพาะ ในส่วนของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนาที่ผู้กระทำอาจทำให้เกิดความเสียหายในด้านอื่น ๆ ได้อีก ย่อมแสดงให้เห็นว่าความผิดทางอาญาของทั้งสองฐานมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าบทบัญญัติในความผิดฐานฉ้อโกงเป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตาม**หลักความจำเป็น** (principle of necessity) ของหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าได้แต่อย่างใด สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ที่จำเลยกล่าวอ้างว่า เป็นความผิดและโทษสำหรับผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตเป็นความผิดและโทษในกฎหมายฉบับเดิมซึ่งในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติดังที่จำเลยกล่าวอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการที่บุคคลแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเพื่อแสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาต่าง ๆ ทั้งที่ตนเองไม่ได้เป็น เพื่อให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าตนเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนานั้น การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติห้าม

มิให้มีการแต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาต่าง ๆ อันเป็นการทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อ โดยกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เนื่องจากศาสนาเป็นหลักคำสอนหรือแนวความคิดซึ่งเป็นแบบแผนของความเชื่อ ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงทางจิตใจของมนุษย์และเป็นแบบแผนในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยศาสนาต่าง ๆ ในโลกนั้นมีอยู่มากมายหลากหลายศาสนา ยกตัวอย่างเช่น ศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู เป็นต้น ทั้งนี้ ทุกศาสนาล้วนมีคำสอนให้มนุษย์ทุกคนเป็นคนดี มีศีลธรรม และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ศาสนาจึงมีความสำคัญต่อสังคมมนุษย์ เนื่องจากเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต โดยกำหนดให้ผู้ที่ศรัทธาในศาสนาดำเนินวิถีชีวิตตามหลักคำสอนของแต่ละศาสนา และเป็นที่พึ่งทางใจของผู้ที่ศรัทธาในยามที่เกิดความทุกข์ยาก ผู้ที่ศรัทธาในศาสนาต่าง ๆ จึงมีหน้าที่ศึกษาหลักคำสอนของศาสนาที่ตนเองศรัทธา โดยเข้าร่วมประกอบพิธีกรรมทางศาสนา อีกทั้งยังมีหน้าที่ปกป้องและสืบทอดศาสนา ตลอดจนไม่ลบหลู่หรือเหยียดหยามศาสนาอื่น ๆ เมื่อศาสนาทุกศาสนาถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญของสังคมทุกสังคม รวมทั้งสังคมไทย เนื่องจากเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจและเป็นแบบแผนในการดำเนินชีวิตประจำวัน อันส่งผลทำให้ประชาชนในสังคมมีพื้นฐานทางจิตใจที่ดี ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองทุกศาสนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระพุทธศาสนา เนื่องจากเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ วรรคหนึ่งที่กำหนดให้รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น และวรรคสอง กำหนดให้ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย

การแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาต่าง ๆ โดยมิชอบ เพื่อให้ประชาชนคนทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาต่าง ๆ ทั้งที่ตนเองไม่ได้เป็น ย่อมเป็นการบ่อนทำลายและส่งผลกระทบต่อศาสนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นองค์ประกอบซึ่งเป็นสาระสำคัญของศาสนา การกระทำดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองทุกศาสนาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าว กล่าวคือ มีการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่กำหนดให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่า

เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพื่อทำให้การปกป้องและคุ้มครองทุกศาสนาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ รัฐเป็นผู้เสียหายในทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับจึงเป็นไปอย่างยุติธรรมและละเอียดถี่ถ้วน กล่าวคือ จำเป็นต้องมีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนในทางอาญาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเสียก่อน จึงจะมีการดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ในส่วนของโทษทางอาญานั้น เมื่อพิจารณาโทษทางอาญาของการกระทำความผิดดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เปรียบเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการปกป้องคุ้มครองศาสนาอันเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อสังคมไทย กับสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ โดยโทษจำคุกกำหนดไว้เพียงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และไม่ได้มีการกำหนดอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด ในส่วนของโทษปรับนั้นก็กำหนดไว้เพียงปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ดังนั้น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและความจำเป็น อีกทั้งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่มีการแสดงตนหรือแต่งกายเลียนแบบเจ้าพนักงานทั้ง ๆ ที่ตนเองไม่ได้เป็น ซึ่งมีลักษณะดุจเดียวกันกับการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเลียนแบบนักบวช อันเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ใดแสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน และกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๖ กำหนดให้ผู้ใดไม่มีสิทธิที่จะสวมเครื่องแบบหรือประดับเครื่องหมายของเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล หรือไม่มีสิทธิใช้ยศ ตำแหน่ง เครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือสิ่งที่หมายถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กระทำการเช่นนั้นเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถึงแม้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่อาจยอมความกันได้ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อ

ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคม จึงควรกำหนดให้เป็นการกระทำความผิดที่ไม่อาจจะยอมความกันได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า การกำหนดให้การแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ตามพุทธศาสนานิกายอื่นและไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็น เนื่องจากยังมีมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า คือ มาตรการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกง หรือมาตรการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ เห็นว่า การกำหนดให้การแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ถึงแม้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวอาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดภยันตรายหรือความเสียหายแก่ผู้อื่นดังเช่นการทำร้ายร่างกายหรือการหมิ่นประมาท แต่การกระทำความผิดดังกล่าวอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในรูปแบบอื่น ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมและศาสนาอย่างมีนัยยะสำคัญ และถึงแม้ว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์อันเนื่องมาจากการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ จะมีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกง ที่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวได้ แต่หากไม่ใช่การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์และเป็นการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเลียนแบบนักบวชในศาสนาอื่น ๆ ย่อมไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับได้ ส่งผลทำให้ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สำหรับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ มุ่งใช้บังคับกับการปกครองคณะสงฆ์ไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงนักพรตหรือนักบวชในศาสนาอื่น อีกทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตดังที่จำเลยกล่าวอ้าง ดังนั้น การกำหนดให้การแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเลียนแบบนักบวชในศาสนาต่าง ๆ ทั้งที่ไม่ได้เป็นเพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อ เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม สอดคล้องกับหลักภยันตราย ไม่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ตามพุทธศาสนานิกายอื่น สอดคล้องกับหลักความจำเป็น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม สอดคล้องกับหลักภยันตราย ไม่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ตามพุทธศาสนานิกายอื่น สอดคล้องกับหลักความจำเป็น ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่บัญญัติให้ “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ศาสนาเป็นสถาบันสำคัญที่บัญญัติคำสอนที่เป็นแบบแผนเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ โดยก่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นคงทางจิตใจ เพื่อนำพาไปสู่ความประพฤติอันดีงามและจิตใจที่ผ่องใสในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม ศาสนาทุกศาสนาสอนให้คนทุกคนเป็นคนดี บุคคลมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา ปฏิบัติตามหลักศาสนธรรม ศาสนบัญญัติและพิธีกรรมตามความเชื่อถือศรัทธา ทั้งนี้ การปฏิบัติดังกล่าวต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับพุทธศาสนาถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของวัฒนธรรมและสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาล โดยมีอิทธิพลต่อการหล่อหลอมความเชื่อ ประเพณี ทัศนคติ ค่านิยม และการปฏิบัติตามหลักคำสอนของพุทธศาสนาจนเกิดเป็นเอกลักษณ์ไทย ดังนั้น จึงถือได้ว่าพุทธศาสนาเป็นรากฐานของวัฒนธรรมไทย โดยมีพระภิกษุทำหน้าที่สืบทอดพุทธศาสนาให้ยืนยาว มั่นคง สถิตสถาพรมาจนถึงปัจจุบัน พระภิกษุจึงเป็นสัญลักษณ์ทางพุทธศาสนาที่ต้องมีคุณสมบัติอันดีงาม ดังนี้

๑. สุปฏิปันโน หมายถึง เป็นผู้ปฏิบัติดีแล้วด้วยหลักศีล สมาธิ และปัญญา

๒. อุชุปฏิปันโน หมายถึง เป็นผู้ปฏิบัติตรงแล้วด้วยหลักพระธรรม

๓. ญายปฏิปันโน หมายถึง เป็นผู้ปฏิบัติเพื่อความดับทุกข์และเพื่อความรู้ในธรรม

๔. สามีจิปฏิปันโน หมายถึง เป็นผู้ปฏิบัติน่านับถือที่สมควรแก่ความเป็นสมณะ

ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่ได้ชื่อว่าพระภิกษุต้องเป็นผู้ที่ยึดหลักธรรมตามคำสอนของพุทธศาสนา ประพฤติปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบด้วยความถูกต้องตามพระธรรมวินัยเพื่อมุ่งสู่การดับทุกข์ จึงทำให้พระภิกษุมีสถานะพิเศษที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้กับพระภิกษุเกี่ยวกับการปฏิบัติตนที่ถือว่าแตกต่างจากบุคคลทั่วไป เช่น

๑. ไม่มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๖

๒. ไม่ต้องสาบานตนเมื่อเข้าเบิกความเป็นพยานต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑๒

๓. ไม่ถือว่าเป็นบุคคลที่มีรายได้เพื่อเสียภาษี ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๒ (๒๙)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒. ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๐๘ ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า คณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๕ ทวิ ซึ่งเพิ่มโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร โดยพระภิกษุมีสถานะพิเศษและมีบทบาทสำคัญในการสืบทอดและเผยแผ่พระพุทธศาสนาให้ยืนยาว มั่นคงสถิตสถาพรตลอดไป เป็นผู้ทรงศีลบริสุทธิ์และครองเพศพรหมจรรย์ ยึดมั่นในศีลธรรมและจริยธรรม รวมทั้งเป็นผู้สืบสานพระธรรมวินัยของพระพุทธเจ้าที่เป็นองค์ศาสดาให้ถูกต้องด้วยคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งคุณลักษณะสำคัญของพระภิกษุดังกล่าว การที่บุคคลได้แต่งกายเลียนแบบพระภิกษุโดยมิได้อุปสมบทเป็นพระภิกษุ และมีเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นพระภิกษุในพุทธศาสนา จึงเป็นการกระทำที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายโดยมิชอบ อันสร้างความเสื่อมศรัทธาและสร้างความเสียหายต่อสถาบันพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่คนไทยส่วนใหญ่เคารพนับถือทั่วทั้งประเทศ และถือเป็นการกระทำที่บ่อนทำลายพุทธศาสนา ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๖๔/๒๕๔๔ เมื่อเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวมและขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการทางกฎหมายเพื่อลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นลักษณะความผิดต่อแผ่นดิน โดยมีมาตรการบังคับทางอาญาตามองค์ประกอบความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ทั้งองค์ประกอบ

ภายนอกและองค์ประกอบภายใน ส่วนการกำหนดอัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยศาลอาจใช้ดุลพินิจเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติการณ์แห่งคดีของแต่ละคดีได้ ดังนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๑ เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลแขวงพระนครเหนือ ในความผิดฐานแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ตามคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๒๕๗/๒๕๖๔ โดยเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ เวลากลางวัน จำเลยซึ่งมิได้เป็นภิกษุในศาสนาได้แต่งกายเป็นภิกษุในพุทธศาสนาโดยมิชอบ ไปปรากฏตัวต่อประชาชนโดยทั่วไปที่บริเวณด้านหน้าศาลอาญา แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าจำเลยเป็นภิกษุในพุทธศาสนา อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ เนื่องจากการกำหนดองค์ประกอบความผิดและเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก ขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะจำเลยใช้เสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามศาสนาของตนเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ การแต่งกายเลียนแบบสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของบ้านเมือง (public order) การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ให้การแต่งกายเลียนแบบสงฆ์เป็นความผิดและมีโทษจำคุกสูงถึง ๑ ปี จึงไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย (the principle of harm) เป็นการเพิ่ม

ภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดกับหลักความได้สัดส่วน แม้บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนาพุทธอันเป็นศาสนาประจำชาติและมีเจตนารมณ์เอาผิดแก่บุคคลที่แต่งกายแบบนักบวช เพื่อหลอกลวงให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นนักบวชโดยมีเจตนามุ่งผลประโยชน์โดยมิชอบก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ผู้ที่แต่งกายเป็นพระสงฆ์โดยไม่มีสิทธิโดยชอบ ต้องโทษจำคุก ๖ เดือน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีโทษน้อยกว่าและกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้แคบกว่า ทำให้เสรีภาพในทางศาสนาและความเชื่อที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ถูกจำกัดโดยการดำเนินคดีอาญาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองเสรีภาพในการถือศาสนาซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถจะไปจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ แต่เรื่องเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอาจถูกจำกัดได้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยมิได้บัญญัติระบุถึงศาสนาใดโดยเฉพาะ ย่อมเป็นการรับรองถึงทุกศาสนาอันเป็นเสรีภาพในการถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และเพื่อคุ้มครองศาสนาทุกศาสนามิให้บุคคลใดทำให้เสื่อมเสียศาสนาดังกล่าวได้ด้วยการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนานั้น ๆ แล้วประพฤติไม่ถูกต้องเหมาะสมตามสภาพการปฏิบัติของศาสนานั้น โดยที่บุคคลอื่นเชื่อว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนานั้น ๆ จริง แต่การใช้เครื่องแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายดังกล่าว หากกระทำไปโดยมิได้ทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลตามศาสนานั้น ๆ โดยชัดเจน เช่น การแสดงตามบทในละครเวทีในโทรทัศน์ ในภาพยนตร์ หรืออื่นใด ที่ผู้ชมทราบดีว่า ผู้นั้นมิได้เป็นบุคคลตามศาสนานั้น ๆ จริงโดยแน่แท้ก็ไม่อาจเป็นการกระทำความผิดได้ แต่หากกระทำไปเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าเป็นบุคคลตามศาสนานั้น ๆ จริง แม้จะไม่ปรากฏพฤติการณ์ว่าจะทำให้เสื่อมเสียต่อศาสนานั้น ๆ ย่อมเป็นการกระทำความผิดได้

ส่วนโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่ให้จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นั้น ไม่มีโทษขั้นต่ำซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับเพียงใดก็ได้ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ส่วนความผิดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ นั้น เป็นความผิดของผู้ที่เป็นพระสงฆ์ตามศาสนาพุทธของไทยโดยเฉพาะ จึงต่างกับทุกศาสนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการถือศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของบุคคลใด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๔ ความผิดเกี่ยวกับศาสนา บัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์มุ่งควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขให้แก่สมาชิกของสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา การกำหนดให้การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองเป็นความผิดอาญาหรือไม่และมีโทษสถานใด เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพความร้ายแรงของการกระทำ และเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมในแต่ละกรณี การบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนา โดยมุ่งคุ้มครองศาสนาที่มีภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของศาสนา ทำหน้าที่ในการประกอบพิธีกรรมและอบรมสั่งสอนศาสนิกชนตามหลักคำสอนของศาสนา รวมทั้งครองตนเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตให้แก่ศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้น สถานะและบทบาทของความเป็นผู้นำทางศาสนาภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชย่อมได้รับการเคารพและยอมรับจากศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้นและจากบุคคลเป็นการทั่วไป ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในหลายศาสนาจะแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงออกมาภายนอกทำให้สามารถระบุได้อย่างชัดเจนถึงสถานะบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาสนกิจของผู้แต่งกายหรือใช้เครื่องหมายนั้นซึ่งแตกต่างไปจากศาสนิกชนทั่วไป การห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายเลียนแบบนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลแต่งกายเลียนแบบภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชโดยมีเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลที่มีสถานะบทบาทเช่นว่านั้น อันจะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนาและบุคคลที่แต่งกายเลียนแบบดังกล่าวอาจแอบอ้างโดยอาศัยสถานะที่เป็นที่เคารพเชื่อถือของศาสนิกชนเพื่อกระทำการโดยมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์ไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง การบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นการกำหนดความผิดอาญาที่สอดคล้องกับหลักภยันตรายประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบ

พิธีกรรมของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่นดั่งที่จำเลยโต้แย้ง ทั้งการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่สอดคล้องกับหลักภยันตรายอันเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว

ส่วนข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากยังมีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ อันเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ และการกำหนดโทษจำคุกในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นั้น เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ มุ่งคุ้มครองความเสียหายในทางทรัพย์สินของผู้อื่นที่เกิดจากการหลอกลวงโดยเฉพาะ โดยลักษณะการกระทำความผิดเป็นการหลอกลวงเพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ที่ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ในส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองศาสนา และการที่บุคคลแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเพื่อแอบอ้างตนว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชนั้น อาจมีวัตถุประสงค์ใด ๆ ที่มิใช่เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินโดยตรงก็ได้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างและให้การคุ้มครองในลักษณะที่กว้างกว่าบทบัญญัติในความผิดฐานฉ้อโกง สำหรับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มุ่งหมายใช้บังคับกับการปกครองคณะสงฆ์ในพุทธศาสนาเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงศาสนาอื่น ๆ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตดังที่จำเลยกล่าวอ้าง ดังนั้น มาตรการรักษาความบริสุทธิ์ของศาสนาและการป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยสถานะภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นมาตรการที่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็นและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด อีกทั้งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มุ่งคุ้มครองภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนาโดยตรง ห้ามมิให้ผู้ใดแอบอ้าง

โดยแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นบุคคลเช่นว่านั้นทั้งที่ตนไม่ได้เป็น มิได้มีผลกระทบต่อเสรีภาพของศาสนิกชนผู้ปฏิบัติศาสนกิจโดยทั่วไป ศาสนิกชนยังมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาได้อย่างบริบูรณ์ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตนได้ ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อของตนที่ไม่ยึดโยงอยู่กับศาสนาใดด้วย แต่หากบุคคลดังกล่าวต้องการที่จะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดแล้วก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักของศาสนานั้น มิเช่นนั้นบุคคลใด ๆ ก็จะสามารถแต่งกายเพื่อแอบอ้างเป็นผู้นำทางศาสนาได้ตามอำเภอใจ ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อความเคารพเชื่อถือต่อศาสนานั้น ๆ และเป็นช่องทางให้บุคคลดังกล่าวอาศัยสถานะที่ได้รับการเคารพนับถือจากศาสนิกชนกระทำการอันมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกับการกำหนดอัตราโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ก็กำหนดเพียงอัตราโทษขั้นสูงโดยไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ ซึ่งศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษน้อยกว่าอัตราโทษขั้นสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีในแต่ละกรณี ยิ่งไปกว่านั้นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ยังกำหนดให้มีโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลจึงอาจใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับโดยไม่กำหนดโทษจำคุกก็ได้ ส่วนผู้ใดที่แต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ หรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อโต้แย้งของจำเลยฟังไม่ขึ้น

ฉะนั้น บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนาและป้องกันมิให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชแต่งกายเลียนแบบโดยมีเจตนาเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น อันจะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนา กระทบต่อความสงบสุขของบ้านเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นการได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนี้ เช่นนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผล

ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งถูกฟ้องว่าแต่งกายเป็นภิกษุในพุทธศาสนาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๒๕๗/๒๕๖๔ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๙๒/๒๕๖๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นโต้แย้งสรุปได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ กำหนดองค์ประกอบความผิดและโทษทางอาญาขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งเป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ชัดเจนว่าถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ กฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย โดยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการพื้นฐานภายใต้หลักนิติธรรม มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

ตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการว่ามีความจำเป็นเพียงใด เพื่อให้มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด ทั้งยังต้องชั่งน้ำหนักว่าประโยชน์สาธารณะคุ้มค่ามากกว่าผลกระทบที่จะเกิดจากการไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ จึงจำเป็นต้องตราบทกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การกระทำใด ไม่กระทำการใด หรือการละเว้นการกระทำใด เป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งคือบทกำหนดโทษทางอาญาที่จะนำมาลงโทษแก่จำเลยเมื่อข้อเท็จจริงเป็นอันยุติแล้วว่าผู้กระทำมีเจตนาและกระทำการครบองค์ประกอบความผิดของบทกฎหมายนั้นแล้ว ส่วนบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดหนักเบาเพียงใดนั้นย่อมแตกต่างกันตามพฤติการณ์แห่งคดีที่ศาลจะใช้ดุลพินิจลงโทษตามอัตราโทษนั้น แม้บทกำหนดโทษมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่จำเป็นต้องตรากฎหมายมาบังคับใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ความว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็นบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับศาสนา หากผู้ใดฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องได้รับโทษตามความผิดนั้น

เมื่อพิจารณาการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายกำหนดองค์ประกอบความผิดและโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ กับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานภายใต้หลักนิติธรรมแล้ว เห็นว่า ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันหลักของประเทศที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ศาสนาเป็นกรอบปฏิบัติให้บุคคลยึดมั่นในการดำเนินชีวิตตามครรลองแห่งความสงบสุข สำนึกความผิดชอบชั่วดีในทางศาสนาเป็นหลักสำคัญกว่าตัวบทกฎหมาย ประเทศไทยให้ความรับรองและคุ้มครองทุกศาสนาตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาคู่ประเทศไทยมาช้านานแล้ว เป็นศาสนาที่คนไทยส่วนใหญ่นับถือและปฏิบัติตาม บทบาทและความสำคัญของพระภิกษุ สามเณร ซึ่งเป็นหนึ่งในพระรัตนตรัยแห่งพระพุทธศาสนามีบทบาทเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนให้ยึดมั่นในคุณธรรม พระภิกษุ สามเณร เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนชาวพุทธตั้งแต่พุทธกาลมาจวบจนปัจจุบัน นอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองและคุ้มครองแล้ว กฎหมายอื่นยังให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพระภิกษุ สามเณร ไว้ด้วย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ กำหนดหลักการพื้นฐานให้รัฐพึงอุปถัมภ์และ

คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น เพื่อไม่ให้มีการบ่อนทำลายศาสนาไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๑) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระภิกษุคือต้นพุทธบริษัทเป็นหลักแห่งการสืบทอดพระพุทธศาสนา เป็นผู้นำพระธรรมขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้ามาเผยแพร่ให้ดำรงคงอยู่ เป็นผู้ได้รับการเคารพสักการะจากชาวพุทธทั่วไป หลักปฏิบัติในพระพุทธศาสนา พระภิกษุ สามเณร ดำรงอยู่ได้จากการดูแลของประชาชน การคุ้มครองพระพุทธศาสนาจึงหาใช่การคุ้มครองเฉพาะวัตรปฏิบัติตามแนวทางของพระพุทธศาสนาเท่านั้นไม่ แต่ยังคุ้มครองประชาชนชาวพุทธไม่ให้ถูกหลอกลวงจากบุคคลที่ไม่ใช่พระภิกษุ สามเณร โดยทำให้หลงเข้าใจว่าเป็นพระภิกษุ สามเณร แล้วชักนำให้เกิดมิจฉาทิฐิ หากรัฐละเลยเพิกเฉยไม่ป้องปรามต่อการกระทำดังกล่าว จะเป็นการเซาะกร่อนบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไปเรื่อย ๆ จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้

แม้บุคคลจะมีเสรีภาพพื้นฐานที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ มีเสรีภาพที่จะแต่งตัวอย่างไรก็ได้ แต่การใช้เสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงเป็นความจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะต้องคุ้มครองพระพุทธศาสนาและประชาชน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้เพื่ออุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนาและประชาชน การสร้างความศรัทธาด้วยการแสดงตนเป็นพระภิกษุ สามเณร สามารถสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงในวงกว้างแก่สาธารณะทั้งในทางทรัพย์สินและความมั่นคงได้ เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่าคุ้มค่ามากกว่าผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักความได้สัดส่วนภายใต้หลักนิติธรรมแล้ว ความผิดและอัตราโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ สำหรับข้ออ้างของจำเลยที่อ้างว่ามีกฎหมายบัญญัติความผิดไว้แล้ว คือ ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ และความผิดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ นั้น เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ มุ่งผลประโยชน์ที่มิควรได้ ไม่ครอบคลุมถึงความผิดฐานแต่งกายเป็นภิกษุ สามเณร ซึ่งมุ่งไม่ให้เกิดความหลงผิด แม้ไม่เกิดประโยชน์ใดแก่ผู้กระทำ ส่วนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมุ่งการปกครองภายในคณะสงฆ์ บทบัญญัติมาตรา ๔๓ เป็นคนละกรณีกับการที่บุคคลอื่นนอกคณะสงฆ์แต่งกายเป็นพระภิกษุ สามเณร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘

อาศัยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ 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

ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์มุ่งควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขให้แก่สมาชิกของสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐได้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นเรื่องความผิดเกี่ยวกับศาสนา โดยกำหนดให้ผู้แต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี

หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนา โดยมุ่งคุ้มครองศาสนาที่มีภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของศาสนา ให้ทำหน้าที่ในการประกอบพิธีกรรมและอบรมสั่งสอนศาสนิกชนตามหลักคำสอนของศาสนาของตน รวมทั้งครองตนเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตให้แก่ศาสนิกชนที่นับถือศาสนานั้น ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในหลายศาสนาจึงจะแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงออกมาภายนอกทำให้สามารถระบุได้อย่างชัดเจนถึงสถานะบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาสนกิจของผู้แต่งกายหรือใช้เครื่องหมายนั้นซึ่งแตกต่างไปจากศาสนิกชนทั่วไป

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่น และการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง จึงเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย (the principle of harm) ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากยังมีมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า อันได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ และการกำหนดโทษจำคุกในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นั้น

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพในการปฏิบัติหรือการประกอบพิธีกรรมของพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาทุกนิกาย คุ้มครองการแต่งกายหรือการใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาอื่น ๆ อันเป็นบททั่วไป ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ การกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ศาสนา ผู้นั้นย่อมมีความผิดตามกฎหมายนี้ อันเป็นการบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองศาสนา บุคลากรทางศาสนา และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นการกำหนดความผิดอาญาที่สอดคล้องกับหลักภยันตราย จึงสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

สำหรับความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองความเสียหายในทางทรัพย์สินของผู้อื่นที่เกิดจากการหลอกลวง ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองศาสนา และการที่บุคคลแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายเพื่อแอบอ้างตนว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชนั้น อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการอันมิชอบหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ในประการอื่น ๆ ที่มิใช่เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินโดยตรงก็ได้ อาทิ เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางเพศ หรือเพื่อสร้างความขัดแย้งในสังคม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างและให้การคุ้มครองในลักษณะที่กว้างกว่าบทบัญญัติในความผิดฐานฉ้อโกง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับการปกครองคณะสงฆ์ไทย ซึ่งเป็นคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนานิกายหินยานหรือเถรวาทเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงลัทธินิกายอื่นหรือศาสนาอื่น ๆ และบุคคลภายนอก ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ที่ต้องปาราชิกแล้วไม่ละการแต่งกายอย่างเพศบรรพชิตดังที่จำเลยกล่าวอ้าง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓ กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ จัตวา วรรคสอง (พระภิกษุและสามเณรที่ได้รับโทษตามกฎมหาเถรสมาคม ถึงขั้นให้สละสมณเพศต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ) มาตรา ๒๖ (พระภิกษุรูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัยและได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดให้ได้รับนิคหกรรมให้สึก ต้องสึกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น) มาตรา ๒๗ วรรคสาม (พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎมหาเถรสมาคม ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้น) หรือมาตรา ๒๘ (พระภิกษุรูปใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้เป็นบุคคลล้มละลาย ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี อันเป็นการใช้กับผู้เป็นพระภิกษุอยู่แล้วแต่ต้องนิคหกรรมตามกฎหมายสงฆ์และพระวินัยให้สึกแต่ไม่ยินยอมสึก โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ใช้บังคับกับบุคคลภายนอกที่แต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ **สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๙๙/๒๕๔๑** ที่ว่า จำเลยฎีกาว่า จำเลยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เพราะการกระทำ

ของจำเลยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๘ ที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาและในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ เป็นฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย จำเลยเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาและก่อนจำเลยจะมีพรรษาครบ ๑๐ พรรษา จำเลยได้ทำหน้าที่ดังเช่นพระอุปัชฌาย์โดยจำเลยบวชให้แก่ผู้อื่น ทำหน้าที่เป็นพระผู้รับนำเข้าหมู่ เป็นพระผู้ใหญ่ในการบวช รวมทั้งเป็นผู้มอบเครื่องแต่งกายและอัฐบริขาร โดยจำเลยไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพระอุปัชฌาย์ตามกฎมหาเถรสมาคมซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๒๓ ที่ใช้บังคับขณะเกิดเหตุ เมื่อจำเลยไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพระอุปัชฌาย์ การบวชของผู้ที่จำเลยบวชให้จึงเป็นการบวชที่ไม่ชอบและผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณรในพระพุทธศาสนา ผู้ที่จำเลยบวชให้จึงต้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ส่วนจำเลยซึ่งเป็นผู้บวชและทำหน้าที่เป็นพระผู้รับนำเข้าหมู่ เป็นผู้มอบเครื่องแต่งกายและอัฐบริขารให้แก่จำเลยอื่น จึงเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นในการกระทำความผิด การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ประกอบด้วยมาตรา ๘๖ อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นการกำหนดอัตราโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด ส่วนการที่กำหนดเพียงอัตราโทษขั้นสูงโดยไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษน้อยกว่าอัตราโทษขั้นสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีเป็นกรณี ๆ ไป แม้บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายดาวดิน ชาวหินฟ้า) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๒๕๗/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ อ ๓๙๒/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๑ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายดาวดิน ชาวหินฟ้า เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงพระนครเหนือ ความผิดฐานแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ จำเลยซึ่งไม่ได้เป็นภิกษุในศาสนาได้แต่งกายเป็นภิกษุในพุทธศาสนาโดยมิชอบ ไปปรากฏตัวต่อประชาชนโดยทั่วไปที่บริเวณด้านหน้าศาลอาญา แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าจำเลยเป็นภิกษุในพุทธศาสนา ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงพระนครเหนือ จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ที่กำหนดให้การแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์เป็นความผิดและมีโทษจำคุก เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของพระสงฆ์ในพุทธศาสนานิกายอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และการแต่งกายเลียนแบบพระสงฆ์ไม่ใช่การกระทำที่ร้ายแรงหรือกระทบกระเทือนความสงบสุขของบ้านเมือง จึงเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักภยันตราย (the principle of harm) ขัดต่อหลักนิติธรรม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒ นอกจากนี้ ยังเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

เนื่องจากยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกง ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้และมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการหลอกลวงโดยตรง หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ที่กำหนดความผิดสำหรับผู้ที่แต่งกายเป็นพระสงฆ์โดยไม่มีสิทธิโดยชอบ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีอัตราโทษน้อยกว่าและกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้แคบกว่า จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเหมาะสมและหลักความจำเป็น อีกทั้ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และเสรีภาพในการพัฒนาบุคลิกภาพอันเป็นเสรีภาพทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องสูญเสียไปมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขอให้ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงพระนครเหนือเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

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

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

๒. ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๐๘ ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาของบุคคลไว้โดยบริบูรณ์ เพราะเป็นเสรีภาพในทางมโนธรรม ส่วนเสรีภาพในการปฏิบัติหรือการประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน ซึ่งรวมถึงการแต่งกายตามหลักศาสนาด้วยนั้น เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวบัญญัติรับรองไว้โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์มุ่งควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขให้แก่สมาชิกของสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา หลักในการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาจึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลนั้นเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความสงบเรียบร้อยของสังคม ว่ามีความร้ายแรงหรือไม่เพียงใด การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนาทุกศาสนาที่สอนให้ทุกคนเป็นคนดี ละเว้นจากการกระทำความชั่ว และมีจิตเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม ศาสนาเป็นเรื่องของความเชื่อของมนุษย์ซึ่งมักจะเกี่ยวกับศีลธรรมหรือจริยธรรม เช่น ห้ามมนุษย์กระทำความชั่วอันเป็นบาป ให้กระทำความดีอันเป็นบุญกุศล และแต่ละศาสนาจะมีพิธีกรรมตามความเชื่อของศาสนานั้น ๆ โดยมีพระหรือนักบวชในแต่ละศาสนาเป็นผู้นำในการสอนหลักธรรม ข้อห้ามและข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของศาสนา สิ่งเหล่านี้ล้วนแทรกซึมและมีอิทธิพลต่อประวัติศาสตร์ของชาติ ศิลปวัฒนธรรม จริยธรรม ตลอดจนแนวคิดในการดำรงชีวิตหรือการประพฤติปฏิบัติตนของคนในสังคมมาโดยตลอด ประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๔ มาตรา ๒๐๘ จึงบัญญัติความผิดและโทษเกี่ยวกับศาสนา ห้ามมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ

สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพราะหากปล่อยให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้นแล้ว ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อความบริสุทธิ์ของศาสนาได้ เนื่องจากผู้ที่บังอาจแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบนั้น เมื่อประพฤติเสื่อมเสีย ไม่อยู่ในครรลองครองธรรมของศาสนา เช่น มีพฤติการณ์หลอกลวงให้ประชาชนบริจาคทรัพย์สินให้แก่ตน หรือประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ต้องห้ามตามหลักศาสนา หรือประพฤติมิชอบในทางอื่น ๆ ทำให้ศาสนิกชนเสื่อมศรัทธาในศาสนาเพราะเข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำของภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปล่อยให้ผู้ใดมีพฤติกรรมเช่นนั้นไปเรื่อย ๆ จนมีประชาชนหลงเชื่อถือมากขึ้นแล้วสิ่งที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสังคมและศาสนาที่บริสุทธิ์ คือ การบิดเบือนคำสอนตามหลักศาสนาที่แท้จริงให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ อันอาจจะนำมาซึ่งความแตกแยกในหมู่ชนผู้นับถือศาสนานั้น ๆ รวมถึงอาจลุกลามกลายเป็นความแตกแยกในสังคม พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งรวมถึงศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ การบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาจึงกระทำได้ เพื่อป้องปรามการกระทำผิดในลักษณะนี้ไม่ให้ลุกลามจนเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ แล้ว เห็นได้ว่า มีการกำหนดโทษสูงสุดไว้ว่าให้จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมิได้กำหนดโทษในอัตราขั้นต่ำไว้ อันเป็นการกำหนดโดยมีเจตนาให้ศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษขั้นต่ำได้ตามที่เห็นเป็นการสมควรตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์และการกระทำของจำเลย บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงดังที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งกล่าวอ้าง

ส่วนประเด็นที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ อันเป็นความผิดฐานฉ้อโกงใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวได้อยู่แล้ว แม้จะมีอัตราโทษสูงกว่าที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ก็ตาม นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ ความผิดฐานฉ้อโกงเป็นบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษที่มีการกระทำเกี่ยวกับทรัพย์โดยผู้กระทำต้องมีเจตนาทุจริต

แต่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ บัญญัติความผิดเฉพาะแต่เรื่องการแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นว่านั้น จึงเป็นคนละกรณีกันและไม่อาจนำความผิดและโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑ มาใช้แทนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ดังที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งกล่าวอ้างได้ และประเด็นที่ผู้ยื่นคำโต้แย้งอ้างว่า ยังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ที่กำหนดความผิดสำหรับผู้ที่แต่งกายเป็นสงฆ์โดยไม่มีสิทธิโดยชอบ ซึ่งกำหนดอัตราโทษจำคุกเพียงไม่เกินหกเดือน สมควรนำมาใช้แทนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ได้นั้น เห็นว่า กรณีตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ ดังกล่าว นั้น ใช้บังคับแต่เฉพาะกับการปกครองของคณะสงฆ์ในศาสนาพุทธเท่านั้น ไม่รวมถึงนักพรตหรือนักบวชในศาสนาอื่นด้วยแต่อย่างใด ทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔๓ โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไปแล้ว โดยกำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีไว้เช่นกัน ข้ออ้างของผู้ยื่นคำโต้แย้งจึงไม่อาจรับฟังได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมามีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ – ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ กรณีการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเคยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มิใช่การเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยผลของกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อาจนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ต่อเนื่องกันได้ เนื่องจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงพร้อมการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และความเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องตีความโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องหมายถึงนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงแล้ว หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลังรวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ไม่อาจตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลได้

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงและขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีที่เริ่มต้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว อีกทั้งการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นคนละประเด็นกับการใช้กฎหมายย้อนหลังตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง การที่ผู้ร้อง

เริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นการเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวหาผู้ถูกร้อง อีกทั้งการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่ขัดต่อหลักมาตรฐานสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ถูกร้องเชื่อโดยสุจริตบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย หลักนิติธรรม และตามมาตรฐานสากลว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ นับรวมกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้

สำหรับบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ปรากฏความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ว่า แม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ สามารถนับระยะเวลารวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ การประชุมดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมเตรียมการจัดทำหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” แต่ไม่ปรากฏความเห็นเช่นว่านี้ในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องอ้างถึงการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสในคราวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) แต่เป็นการยื่นเพื่อเป็นหลักฐานตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ โดยกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรก ผู้ร้องไม่อาจนำมาพิจารณารวมเป็นเรื่องเดียวกันได้ เนื่องจากการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ รวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกัน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน ผู้ร้องจะนำการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเป็นแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลมิได้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำความเห็น จัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ สำหรับรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของผู้ทำความเห็น เป็นการจดรายงานที่ไม่ครบถ้วนและเป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมนั้น

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๐๓/๑๐๑๔๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๕ จัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ และสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องยื่นคำร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ประกอบด้วย ความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเป็นความเห็นในทำนองเดียวกันว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต้องเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว และครบกำหนดระยะเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว และจัดส่งความเห็นและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม กรณีที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป นั้น ผู้ร้องเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ มิใช่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุผลที่จะนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ หากแต่ต้องนับจากวันที่มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และการที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ให้ความเห็นว่ารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นการจดรายงานที่ไม่ครบถ้วน เป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุม เนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ความไม่ครบถ้วนดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ มีข้อความที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งดังกล่าวมิใช่การประชุมครั้งสุดท้ายตามที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวอ้าง เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เข้าร่วมประชุม โดยในระเบียบวาระที่ ๒ บันทึกว่า “คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคารที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข” บันทึกการประชุมดังกล่าวเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้น คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานและรับรองบันทึกการประชุมโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นเอกสารที่ถูกต้องและใช้อ้างอิงได้ คำกล่าวอ้างของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่อ้างว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เป็นการกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งการวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการ

ให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑" และวรรคสอง บัญญัติว่า "นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย" โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน" วรรคสอง บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙" วรรคสาม บัญญัติว่า "ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี" มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" วรรคสอง บัญญัติว่า "การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" วรรคสาม บัญญัติว่า "มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" และมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง

แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็น ๒ กรณี ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น คือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ และการได้มาซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ มีหลักการสำคัญว่าให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง โดยต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ ประกอบมาตรา ๒๗๒ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบริบูรณ์และเป็นไปตามหลักทั่วไปของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ผู้ถูกร้องไม่ใช่นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งต้องมีที่มาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง กล่าวคือ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย”

วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า จะถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย ๒ ประการ ความมุ่งหมายประการแรกเพื่อเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่นย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ส่วนความมุ่งหมายประการที่สอง เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่บทเฉพาะกาลนั้นจะมีข้อยกเว้นมิให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังปรากฏในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติข้อยกเว้นในบางเรื่องเท่านั้น หากมิได้มีการบัญญัติยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องใดไว้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องนั้นทั้งสิ้น ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ เป็นไปตามหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้ เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมมีความหมายว่า ทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในวันดังกล่าว เว้นแต่บทเฉพาะกาลจะบัญญัติให้เรื่องใดยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ในเรื่องระยะเวลาแปดปีจึงต้องเริ่มนับทันที

นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมือง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่โทษทางอาญาสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทั้งสองกรณีดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือขาดคุณสมบัติมาตั้งแต่แรก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับ ไม่ได้บัญญัติกรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้ คำวินิจฉัยทั้งสองดังกล่าวเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน ไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แตกต่างกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่าบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ระบุเจตนารมณ์การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ใช้บังคับ ว่าบุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการใดก็ตามก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับสามารถนับรวมระยะเวลาดังกล่าวกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปี นั้น เห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นเพียงการอธิบายแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร และเป็นการพิจารณาภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเป็นเวลาถึง ๑ ปี ๕ เดือน ประกอบกับความเห็นของประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคนที่หนึ่ง ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างดังกล่าว มิได้นำไประบุไว้เป็นความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นอกจากนี้ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าสามารถนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับด้วย การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงหมายความเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖

เมษายน ๒๕๖๐ เมื่อนับถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องไว้ ได้แก่ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ มาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๖๔ โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิก

รับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” และมาตรา ๒๖๔ เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไปอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน หากให้มีการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งไว้ ย่อมมีโอกาสทำให้ผู้นำกลายเป็นเผด็จการได้โดยง่าย

บทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เฉพาะช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีมาก่อนวันใช้บังคับบทหลักของกฎหมายเพื่อให้การใช้กฎหมายมีความต่อเนื่องกันระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายเก่าโดยใช้เพียงครั้งเดียวหรือช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว หลังจากนั้นจะเป็นการใช้บทหลักของกฎหมายต่อไป

บทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๖๔ มีความมุ่งหมายในการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทหลักของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันทั่วไปว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หลังจากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เลือก พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ” โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสิ้นสุดลงของนายกรัฐมนตรีไว้ ได้แก่ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๙ (๑) หรือ (๒)” คือ ตายหรือลาออก ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตามที่ได้รับโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาแรก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยหลักทั่วไปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ถูกยกเลิกไปในทันทีที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยปรากฏในคำปรารภระบุว่า จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันประกาศนี้ จึงมีผลให้กฎเกณฑ์กติกา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงไปนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ดังนั้น สถานะความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีย่อมสิ้นสุดไปพร้อมกับการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องมีที่มาตามกติกา กฎเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการที่กำหนดไว้ในบทหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่กระบวนการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังจะต้องรอการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีก ๑๐ ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จสิ้น จึงเริ่มกระบวนการเลือกตั้งซึ่งต้องใช้เวลายาวนานพอสมควร เพื่อมิให้การบริหารราชการแผ่นดินหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่องอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองจึงต้องมีบทเฉพาะกาลยกเว้นการบังคับใช้บทหลักทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ส่งผลให้ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งสถานะความเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปด้วย ผู้ถูกร้องจึงเริ่มต้นเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๑๕๙ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สามจนถึงปัจจุบัน

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การนับระยะเวลาแปดปีของผู้ถูกร้อง นั้น จะต้องนับตั้งแต่การเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาแรกหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เคยปฏิบัติหน้าที่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่หลังการเลือกตั้งทั่วไปเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงเวลาก่อนและระหว่างวันใช้บังคับรัฐธรรมนูญมีความต่อเนื่อง และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่หยุดชะงัก ส่งผลให้ผู้ถูกร้องดำรงสถานะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้อง ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๑๕๙ ให้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ ทั้งสองฉบับเป็นการได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ ตำแหน่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง กำหนด ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐมนตรีอื่นอีก จำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและ ความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติ เห็นชอบให้ผู้ถูกร้อง ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ และบทหลักในมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ความว่า ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภาและในระหว่างเวลาดังกล่าว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชี รายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อ

ประธานรัฐสภา ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้ จึงเห็นได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตามที่ผู้ร้องอ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๒ เกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เห็นว่า จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบัญญัติตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร และนายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ว่ามีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ รัฐมนตรีต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม หรือรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ซึ่งเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) มาใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และที่ ๗/๒๕๖๒ ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยมิได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ดังนั้น รัฐมนตรีซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน

อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีดังกล่าวด้วย โดยจะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี

สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่โทษทางอาญาสามารถกระทำได้ เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงและทั้งสองกรณีดังกล่าว มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจนว่า ให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือขาดคุณสมบัติมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับไม่ได้บัญญัติกรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้ คำวินิจฉัยทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้

การที่มีบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนแสดงความคิดเห็นว่า ควรนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับด้วย ก็เป็นเพียงความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนเท่านั้น มิใช่ความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ อีกทั้ง ไม่ใช่มติของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพียงแต่มีการรับรองบันทึกการประชุมเท่านั้น ทั้งความเห็นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในขณะมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร บันทึกการประชุมเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ หลังจากการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเป็นเวลา ๑ ปี ๕ เดือน เพราะหากมีความเห็นและประสงค์จะให้เกิดความชัดเจนว่า การเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้นับตั้งแต่การเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยใดก็ควรจะได้มีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ รวมทั้งบันทึกความมุ่งหมาย

และคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็มิได้ระบุให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่เมื่อใด มีการอธิบายในส่วนที่ว่าด้วยการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นการระบุวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้เท่านั้น

การที่ผู้ถูกร้องไม่จำต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคราวได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น จึงต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันด้วย นั้น เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจะต้องยื่นภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนด โดยมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แต่ในวรรคสี่ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมภายในหนึ่งเดือนผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ การที่ผู้ถูกร้องไม่จำต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เป็นการได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ แต่มิได้หมายความว่าจะต้องนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงมิอาจรับฟังได้

สำหรับประเด็นว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เนื่องจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง แม้จะมีการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ๒ ครั้ง ในระยะเวลาที่ต่อเนื่องกัน แต่ต้องถือว่าในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่ละครั้งนั้นมีที่มาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคนละฉบับจึงมีผลทำให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง มิได้ต่อเนื่องกันตามนัยของกฎหมาย

หลักทั่วไปในการบัญญัติกฎหมายเป็นที่ยอมรับทั่วสากลว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ โดยมีหลักการว่ากฎหมาย

จะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไป ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่จะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายนั้นว่าให้มีผลย้อนหลัง ตัวอย่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีกนับสิบฉบับต่างมีบทบัญญัติให้อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ โดยมีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่ก่อนตามพระราชบัญญัติฉบับก่อน อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระและการนับวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี ให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับก่อนด้วย จึงเป็นบทบัญญัติให้ใช้บังคับมีผลย้อนหลังโดยระบุไว้อย่างชัดเจน ประการที่สอง ผลบังคับย้อนหลังที่ระบุไว้ชัดเจน นั้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มิได้มีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้รวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน แต่ในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดไว้แต่เพียงว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง การที่บัญญัติว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” จึงย่อมหมายความเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย จึงไม่อาจตีความเกินไปกว่าเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดจนกระทบต่อบุคคลผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอดีต เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแตกต่างจากการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หลายประการ ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแปดปีย่อมหมายความถึงนายกรัฐมนตรีที่ได้มาตามวิธีการและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น ไม่อาจหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเหตุที่การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ถูกร้อง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกัน การเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังกล่าว จึงไม่ผูกพันที่จะอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง จึงมิได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสองไว้ ในส่วนมาตรา ๑๖๐ กำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น เป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีหรือต้องไม่มีก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ๆ หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องไม่มีอันเป็นลักษณะต้องห้ามก็ย่อมจะต้องบัญญัติไว้กับลักษณะต้องห้าม เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแปดปีไว้ ในลักษณะต้องห้ามก็ย่อมหมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่มีความมุ่งหมายให้นำเรื่องการจำกัดระยะเวลาแปดปีไปใช้กับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” โดยลักษณะบทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่ใช้เพียงชั่วคราว มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อความต่อเนื่องของสถาบันและบุคคลที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิม ให้เป็นสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพียงเท่านั้น ไม่มีความหมายมากไปกว่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเพียงการบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อมิให้เกิดการว่างเว้นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในบทหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้วเท่านั้น หากบทเฉพาะกาลมีความมุ่งหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะก็จะมีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเดิม ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ว่าจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งเป็นบทหลักของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้บทบัญญัติในเรื่องกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งแปดปีนั้น เป็นสิ่งที่จะใช้กับ

นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับก็จะต้องบัญญัติไว้เช่นเดียวกับในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามบทหลักของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๕๙ ง วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗) ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๔๘ ง วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๒) และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน

กรณีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เห็นว่า

การที่บ้านเมืองอยู่ได้โดยปกติสุขมีความสงบเรียบร้อย มิใช่เป็นเพราะการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากต้องอาศัยสำนึกที่ดี (good conscience) จริยธรรม (moral) และสิ่งที่พึงประพฤติปฏิบัติ (tradition) ซึ่งมีผลควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ด้วย หลายเรื่องที่แม้ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรม (not illegal but it is wrong or immoral) ก็ไม่ควรทำ เช่น การพูดเท็จอันเป็นต้นเหตุแห่งการปิดบังหรือบิดเบือนความจริงทั้งมวล แม้ส่วนใหญ่จะไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้ที่มีจริยธรรมหรือมีจิตสำนึกที่ดีแม้รู้ว่าไม่ผิดกฎหมายก็จะไม่ทำ ยิ่งหากเป็นผู้นำหรือผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงเป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่คนทั่วไป

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐย่อมมีขึ้นเพื่อให้นำมาใช้อย่างเป็นกลางและเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ เห็นได้จากพระราชปรารภที่ว่า นับแต่ได้มีการ *"...พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจหรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่...ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการ**ยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย**หรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่าง*

ไปจากเดิมให้ได้ผล...” ข้อความตามพระราชปรารภนี้มีความมุ่งหมายไปที่ **“ผู้ใช้อำนาจ”** หรือผู้บริหารที่ “เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง” มิได้มุ่งหมายไปที่ **“บุคคลธรรมดา”** หรือประชาชนโดยทั่วไปที่มิได้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้บัญญัติกฎหมายให้ประชาชนปฏิบัติก็ดี ฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายก็ดี ศาลผู้พิจารณาตัดสินลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรมหรือกฎหมายก็ดี ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนบัญญัติขึ้น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) บังคับใช้ (ฝ่ายบริหาร) และตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด (ฝ่ายตุลาการ) เพราะหากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีมีจริยธรรมในการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กลับกระทำตนฝ่าฝืนกฎหมายเสียเอง แม้เป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น กระทำการหรือใช้ถ้อยคำหยาบคายในที่สาธารณะ เมาแล้วขับแต่ไม่ยอมเสียค่าปรับ หรือหลีกเลี่ยงการรับโทษหรือตีความกฎหมายเข้าข้างตัวเองหรือพวกพ้อง ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม จะบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้และตัดสินโทษผู้กระทำความผิดโดยสนิทใจได้อย่างไร ทั้งเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมและอาจประพฤติตนตามอย่างคือไม่มีจริยธรรม ไม่เคร่งครัดปฏิบัติตามกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรบัญญัติขึ้น ต่อต้านการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล ไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับผลของคำพิพากษาของศาล ย่อมเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้ง ไม่สงบสุข ไม่มั่นคง จนอาจลุกลามเกิดวิกฤติของบ้านเมืองได้ ผู้มีอำนาจดังกล่าวทั้งหลายจึงควรประพฤติปฏิบัติตนอย่างเคร่งครัดให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ **“จริยธรรมนำกฎหมาย หรือเคร่งครัดตน ผ่อนปรนคนอื่น”** มิใช่เคร่งครัดคนอื่น ผ่อนปรนตนเองเพื่อจะได้บรรเทาหรือระงับวิกฤติศรัทธาของประชาชนที่มีต่อจริยธรรม กฎหมาย และผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในบ้านเมืองลงได้บ้าง

อนึ่ง การไม่อดทนที่จะเคารพกติกา เปลี่ยนแปลง “สัญญาประชาคม” อยู่เรื่อย ๆ ทำให้คนทั้งหลายขาดศรัทธาในการเคารพสัญญานั้น ๆ

กรณีตามคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าขั้นแรกต้องแยกประเด็นระหว่าง **การกำหนดวาระผู้ดำรงตำแหน่ง** (a term limit) ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมการใช้อำนาจโดยระยะเวลากับ**การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี**ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. การกำหนดวาระผู้ดำรงตำแหน่ง (a term limit) สำหรับผู้บริหารระดับสูงของรัฐเพื่อมิให้มีการสร้างอิทธิพลนั้นปรากฏมากขึ้นตามลำดับตลอดระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา การมีกฎหมายออกมาเพื่อกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนเป็นที่ประจักษ์ดังจะเห็นได้หลายกรณี เช่น (๑) ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งบริหารให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนไม่ใช่อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลานานเกิน ๔ ปี (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๐) หรือ (๒) กำหนดวาระ

การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้เคยมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านคราวละ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้คราวละ ๓ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน ๒ วาระไม่ได้ (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘) หรือการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ **คณะกรรมการการเลือกตั้ง**มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียง**วาระเดียว** (มาตรา ๒๒๓) **ผู้ตรวจการแผ่นดิน**ก็เช่นกัน (มาตรา ๒๒๙) **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** (มาตรา ๒๓๓) **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** (มาตรา ๒๓๙) **ศาลรัฐธรรมนูญ** ก็มีวาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง**วาระเดียว** (มาตรา ๒๐๗) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นลำดับมาเช่นนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มของรัฐธรรมนูญที่จะสร้างแนวปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และเมื่อใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาตามรัฐธรรมนูญก่อนก็ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้อีก

๑.๑ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งอยู่บนหลัก “สัญญาประชาคม” โดยถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง กล่าวคือการปกครองต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงภายในเวลาที่กำหนด (ตามวาระ) การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทั้งแนวทางการเมืองและการดำรงตำแหน่งใหม่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีอันเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันจะมีผลต่อประชาชนในอนาคตเป็นระยะ ๆ ไปไม่ผูกขาดหยุดนิ่งกับคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในทางประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๒ วาระ ๆ ละ ๔ ปี กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติโดย George Washington ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกาที่ทำตนเป็นตัวอย่างโดยไม่ลงเลือกตั้งในวาระที่ ๓ (This suggested that two terms were enough for any president Washington’s two-term limit became the unwritten rule for all Presidents.) ซึ่งต่อมา Thomas Jefferson และประธานาธิบดีคนอื่น ๆ ก็เดินตามแนวทางนี้ทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมาว่า ผู้นำของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในตำแหน่งเพียง ๒ สมัยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้นำผูกติดกับการใช้อำนาจในตำแหน่งประธานาธิบดีมากจนเกินไป **โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรมาบังคับ** แต่เป็นจริยธรรมของผู้นำและมารยาทที่ดีทางการเมืองที่ทำเป็นตัวอย่างจนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมากว่า ๑๕๐ ปี กระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๓๓ เมื่อประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt

เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีได้ฝ่าฝืนธรรมเนียมดังกล่าวโดยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง ๔ สมัย รวม ๑๖ ปี (เนื่องจากเกิดสงครามโลก) จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒๒ ขึ้น เพื่อบัญญัติธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีให้ชัดเจน**เป็นลายลักษณ์อักษร**โดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒๒ (22nd Amendment to The United State Constitution in 1951 ; two-Term Limit on Presidency) ที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๕๑

๑.๒ การกำหนดการจำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งเฉพาะของนายกรัฐมนตรีก็**มิใช่เป็นเรื่องใหม่ที่ปรากฏครั้งแรก**ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากแต่มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๗๑ วรรคท้าย มาแล้ว

กรณีของผู้ถูกร้องเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปัจจุบันมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่ให้เกิน ๘ ปี จะนำมาใช้อย่างไร การตีความกฎหมายต้องประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ (the letter and spirit) การค้นหาเจตนารมณ์อาจดูได้จากพระราชปรารภหรือความคิดเห็นผู้ร่าง แต่เจตนารมณ์ของผู้ร่างก็ไม่ถือเป็นเด็ดขาดคือต้องตีความตามความหมายลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติที่ปรากฏเอง (a text must speak for itself) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกันแล้วพบว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ คือ **“ควบคุมและจำกัดอำนาจ” ของผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายทุกฝ่ายเพื่อไม่ให้เกิดการ “ผูกขาดอำนาจในทางการเมือง”** ดังเช่นที่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพื่อ**การจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหารอำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม**

ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม”*

มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติว่า *“รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว **ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม**ตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่*

เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) ***และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐*** *ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)"*

มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า *"การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙* ***แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย"*** (ได้แก่ ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง คือ ครบวาระ ๘ ปี)

มาตรา ๒๖๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า *"ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม"*

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ **ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี** ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีด้วยเหตุบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น **โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง** ที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แต่อย่างใด และไม่ปรากฏบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นมิให้ใช้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แก่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่ประการใด

๑.๓ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีระบุแตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาเพราะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามวาระของนายกรัฐมนตรี

อยู่แล้ว ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา องค์กรอิสระอื่น ๆ ต่างมีกำหนดวาระไว้ทั้งสิ้น และบางตำแหน่งห้ามเป็นซ้ำ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลผู้ใช้อำนาจรัฐที่สำคัญจึงต้องมีบทบัญญัติและกำหนดเงื่อนไขเอาไว้โดยเฉพาะ แตกต่างจากตำแหน่งอื่น ๆ **ประโยคที่ว่า "ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐" หมายความว่าต้องพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๗๐ ทั้งมาตราเป็นหลัก ในกรณีนี้หมายถึงมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง คือเมื่อครบวาระ ๘ ปีชัดเจนแล้ว ส่วนใดเป็นข้อยกเว้นไม่นำมาใช้มาตรา ๑๗๐ ก็ได้บัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจนละเอียดลออคือ**ระบุเฉพาะ (๓) (๔) และยังเน้น (๔) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) ... และย้ำเหตุที่จะยกเว้นในมาตรา ๑๗๐ (๕) อีกครั้งเพียงเท่านั้น **มิได้ระบุยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้เลย** จึงชี้ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ประสงค์จะยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสองให้ จึงต้องนำมาบังคับใช้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างเคร่งครัด

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นเฉพาะเจาะจงโดยระบุเป็นอนุมาตรา ๆ ไป จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่าการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองนี้ กำหนดไว้อย่างตั้งใจในรายละเอียดอย่างยิ่งโดยกำหนดลักษณะต้องห้ามและข้อยกเว้นไว้โดยเฉพาะเจาะจงลงไปในแต่ละอนุมาตราดังนี้ **การไม่ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงเป็นความมุ่งหมายตามบทบัญญัติ**ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีความหมายในตัวเอง (a text speaks for itself) อย่างแท้จริง การบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เป็นการย้ำถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นจะเห็นได้ว่า **ทั้ง ๆ ที่มีมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่อยู่แล้ว ยังต้องบัญญัติมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้ยืนยันอีก** แสดงถึงเจตจำนงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะไม่บัญญัติยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้ เจาะจงยกเว้นเฉพาะเพียงบางอนุมาตราเท่านั้น

หากไม่ต้องการให้ใช้บังคับก็ควรเขียนยกเว้นไว้ให้ชัด ดังที่บัญญัติยกเว้นเฉพาะอนุมาตราต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

๑.๔ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้นมิได้ใช้กับรัฐมนตรีเพราะมีเจตนารมณ์**เพื่อต้องการมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไป** ทั้งนี้เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน หากให้มีการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาหรือวาระไว้ย่อมมีโอกาสที่จะใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำ มีการขยายอิทธิพลและเครือข่ายทางการเมือง ด้วยอำนาจทางบริหารที่นายกรัฐมนตรีสามารถโยกย้ายข้าราชการได้ทุกระดับทุกกระทรวง

ทบวง กรม เพื่อสร้างรากฐานอำนาจไว้กับตนและพวกพ้องของตน ยิ่งอยู่นานก็จะยิ่งสามารถสร้างรากฐานพรรคพวกของตนเองได้มากขึ้นมั่นคงขึ้น**อันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจแทรกแซงการทำงานของข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และหน่วยงานต่าง ๆ** ของรัฐ ตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระต่าง ๆ อันทำให้การมีส่วนร่วมและโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดความสมดุลของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมถูกปิดกั้น จึงเห็นได้ว่าการอยู่ในตำแหน่งและใช้อำนาจนานจนมีรากฐานมั่นคงนานเกินไป**ทำให้เกิดการยึดมั่นในตัวบุคคลเป็นผลให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยถูกทำลายลงในที่สุด** กลายเป็นการนำพาประเทศชาติไปสู่ระบอบอำนาจนิยมด้วยการยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการประชาธิปไตยที่ต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนไปได้ **อันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤติทางการเมืองขึ้นได้**

นอกจากนี้ระบบรัฐสภาที่มีผู้นำเข้มแข็งนั้น นายกรัฐมนตรีมีบทบาทและอำนาจมากคือนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั่วประเทศมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีอำนาจเสนอพระราชกำหนดกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภาประกาศภาวะฉุกเฉิน กฎอัยการศึกและ**ให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจควบคุมถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ซึ่งก็เริ่มปรากฏแล้ว** เช่น การออก “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. ๒๕๖๒” และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ออกระเบียบกระทรวงกลาโหมเทียบนายทหารยศพลตรีเท่ากับอธิบดีซึ่งตำแหน่งเหล่านี้หากดำรงตำแหน่งเกิน ๕ ปี ก็จะสามารถมีคุณสมบัติเป็นองค์กรอิสระได้ทุกองค์กรแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะข้าราชการพลเรือนถูกจำกัดไว้ให้เป็นอธิบดีได้ไม่เกิน ๔ ปี ดังนั้น จึงอาจคาดได้ว่าภายใน ๑๐ ปี นายพลเหล่านี้จะกลายเป็นกรรมการในองค์กรอิสระได้ทั้งหมดรวมทั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย หรือกรณีที่รัฐบาลเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับให้ผู้ที่ไม่เสียค่าปรับตามใบสั่งจราจรจะต่อทะเบียนรถไม่ได้ **ซึ่งเป็นการบังคับโทษโดยพลการของฝ่ายบริหารเองโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการทางศาล** ซึ่งมีผู้คัดค้านจำนวนมากรวมทั้งความเห็นแย้งจากคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงมิได้ถูกเสนอเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร (ตามที่ปรากฏเป็นข่าวเป็นที่รับรู้ทั่วไป) แต่ผู้ถูกร้อง**กลับใช้อำนาจออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๔/๒๕๖๐** แก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังกล่าวโดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันแสดงการเริ่มต้นในการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่เป็นไปตามปกติทางรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เป็นตัวอย่างของการที่**ทำให้นายกรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองที่ผูกขาดอำนาจ**จะมีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่เคารพกระบวนการตามรัฐธรรมนูญจนถึงขั้นอาจมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือต่อไปอาจบัญญัติ

กฎหมายขยายระยะเวลาเพิ่มอำนาจให้ตนเองและตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมืองไปในที่สุด การจำกัดระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ให้เข้ามาตรวจสอบเปลี่ยนแปลงทบทวนสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้มีอำนาจอยู่ก่อนทำไว้ได้ มิให้สร้างฐานอำนาจทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจในการโยกย้ายให้คุณให้โทษข้าราชการประจำ ทหาร ตำรวจ และหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแทรกแซงองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๕ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อครบ ๘ ปี ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ก็ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงต้องนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวรวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ในส่วนข้อที่ว่านายกรัฐมนตรีตามวรรคท้ายของมาตรา ๑๕๘ ต้องเป็น**นายกรัฐมนตรีที่มาตามเงื่อนไขในวรรคสองและวรรคสามของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวด้วยหรือไม่นั้น** เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคแรก ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า *"ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้..."* จึงเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ก็ดี ประธานสภาผู้แทนราษฎรผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสาม ก็ดี ก็คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตามความในมาตรา ๒๖๓ วรรคแรกนั่นเอง (ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสองและวรรคสาม) แต่ก็ถือว่าถูกต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับความในมาตรา ๒๗๙ วรรคท้าย ได้บัญญัติไว้ว่า *"บรรดาการใด ๆ*

ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย" การดำเนินการและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงได้รับการรับรองว่าเป็นการดำเนินการถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๑.๖ การจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารบรรลุผล บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ **ไม่ใช่การกำหนดหลักการใหม่** แต่เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ การนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอีก**เป็นการยืนยันความต่อเนื่องของหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว** แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน แต่หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็สามารถพิจารณาโดยใช้มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า *"เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้"* จึงอาจถือได้ว่าการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ ดังกล่าว **แม้จะยังไม่เป็น "ประเพณีการปกครอง**ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" อย่างแท้จริงก็ตามเพราะยังมิได้มีการนำมาปฏิบัติ แต่หากมองความเชื่อมโยงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมแสดงให้เห็น**เป็นร่องรอยถึงการเริ่มต้น**หรือเจตจำนงในการก่อตั้ง **"ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"** คือ "นายกรัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปี" ทั้งนี้ร่องรอยแห่งการริเริ่มประเพณีการปกครองดังกล่าวในที่นี้หมายถึง สิ่งที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่เคยได้บัญญัติเอาไว้แล้ว แต่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับต่อมา ในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อความดังกล่าวได้บัญญัติลงไว้อีกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งยังบัญญัติให้ชัดเจนขึ้นอีกว่า **"ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่"** จึงอาจถือได้ว่า หลักการจำกัดวาระแปดปีของนายกรัฐมนตรีในระบบการเมืองไทยมีการประกาศให้รับรู้ทั่วไปและมุ่งที่จะบังคับใช้อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาดังกล่าวย่อมจะตระหนักถึงการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของตนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีมาก่อนและต่อเนื่องตลอดมาอยู่แล้ว **จึงมิใช่เรื่องการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังแต่อย่างใด**

๑.๗ เมื่อพิเคราะห์ตามพระราชปรารภ**กำหนดให้ศาลมีหน้าที่ตรวจสอบ** *"การใช้อำนาจรัฐ... และมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม...และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น..."* ซึ่งการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๘ ปีของนายกรัฐมนตรีก็เป็นมาตรการหนึ่ง *"...ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ...ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"* รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงยังคงเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนอย่างไม่ขาดสายหรือสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

จากข้อความที่ว่า **"ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่"** นั้น ปัญหาตามกรณีของผู้ถูกร้องนี้ก็คือการจำกัดระยะเวลาดังกล่าวจะนับรวมเอาระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้าที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือจะจำกัดขอบเขตหลังมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว หรือจะบังคับใช้ภายหลังที่มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในทางข้อเท็จจริงเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมไทยเอง จากการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นเวลายาวนานโดยอนุมานจากประสบการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยว่าหากผู้ใดมีอำนาจสูงสุดทางการเมือง ผู้นั้นก็สามารถสร้างอิทธิพลและเครือข่ายอำนาจได้อย่างแข็งแกร่ง เครือข่ายอำนาจนั้นมีความคงทนยืนยาว แม้ว่าบางช่วงผู้นั้นอาจไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อิทธิพลทางการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มข้น และหากไม่ได้จำกัดระยะเวลารวมของการดำรงตำแหน่งเอาไว้ก็จะทำให้เกิดการใช้อิทธิพลผูกขาดอำนาจได้เป็นเวลายาวนานไม่จบสิ้น

ยิ่งไปกว่านั้นในเรื่องนี้หากพิจารณาเหตุผลของการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดวาระและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีการบัญญัติขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังรักษากฎเกณฑ์นี้เอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับเกิดจาก **"การลงประชามติ"** อันแสดงถึงเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ว่าต้องการให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีได้ไม่เกินแปดปี ดังนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลัง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา เมื่อได้ดำรงตำแหน่งตามที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ โดยชอบแล้วก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปของประชาชนที่ได้ลงประชามติรับรองแล้วอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้ การนับระยะเวลาการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงต้องนับตั้งแต่การเข้ามาดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ การนับเวลาเช่นนี้จะเป็นการเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ได้ลงประชามติไว้เพื่อการสร้างบรรทัดฐานที่พึงประสงค์และเหมาะสมกันกับในยุคปัจจุบัน

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้แสดงให้เห็นอย่างมีนัยสำคัญว่าได้สืบทอดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ **ทั้งนี้รัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับได้แสดงเจตนารมณ์อย่างเดียวกันโดยผ่าน "การลงประชามติ" ว่าต้องการที่จะห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนานเกินกว่าแปดปี เพื่อมิให้อยู่ในอำนาจนานเกินไปจน "เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง" จึงต้องตีความในทางควบคุมอำนาจอย่างเคร่งครัด** คือ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่ชัดเจนแล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งผ่านการลงประชามติยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๘ ปี และไม่ได้ยกเว้นให้กับนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงต้องนำระยะเวลาดำรงตำแหน่งก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้มานับรวมเข้าไปด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องคุณสมบัติหรือเงื่อนไขของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องควบคุมและจำกัดอำนาจนั่นเอง

เมื่อเจตนารมณ์ของการกำหนดวาระเป็นการควบคุมอำนาจมิให้ "เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง" จึงต้องตีความไปในทางควบคุมอำนาจ หากประสงค์จะไม่นำวาระ ๘ ปีมาใช้กับนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาก่อน รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้ชัดเจนตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า **"ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ"** มิใช่ว่า "ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม แสดงว่าใช้อำนาจได้" อันเป็นการส่งเสริมการใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจซึ่งตรงข้ามกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังนั้น เมื่อไม่ยกเว้นไว้ก็ต้องนำมาใช้ทันที

๒. การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่มีมาก่อนนั้นอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

การเข้าดำรงตำแหน่งหรือที่มาของนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องของกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจซึ่งต้องพิจารณา**ตามข้อกฎหมาย** ว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นและ**ตามข้อเท็จจริง** ว่าได้มีการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแล้วหรือไม่

๒.๑ **ในข้อกฎหมาย** เมื่อพิจารณาพระราชปรารภประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ *"อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"* บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง นี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ใน**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕** มาตรา ๔๖ *พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกนายหนึ่งและรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบสี่นายอย่างมากยี่สิบสี่นายในการตั้งนายกรัฐมนตรีประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน* บทบัญญัติทำนองนี้ได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่สอดคล้องกับมาตรา ๓ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่วางหลักไว้ในเบื้องแรกว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีอันเป็น**การประสานอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และปวงชนชาวไทยเข้าด้วยกัน**ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่ง**ประเทศไทยไม่เคยเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบอื่นใดเลยตลอดต่อเนื่องกันมาตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**

ดังนี้ เมื่อได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการจึงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกประการติดต่อกันอย่างไม่ขาดตอนตลอดมา ถูกต้อง ครบถ้วน ตามข้อกฎหมายทุกประการ

๒.๒ **ในข้อเท็จจริง**ปรากฏเป็นที่ชัดเจนและรับรู้กันทั่วไปว่า เมื่อผู้ถูกร้องได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการได้มีบทบาทและใช้อำนาจหน้าที่บริหารประเทศตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เช่น เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งประเทศ บริหารราชการ

แผ่นดิน ที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารรับเงินเดือนและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจออกพระราชกำหนดซึ่งเป็นการตรากฎหมายสำคัญโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา นอกจากนี้แล้ว การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองของผู้ถูกร้องในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ นั้น ผู้ถูกร้องไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า *"...ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน... แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน"* ซึ่งโดยข้อเท็จจริงผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่เปิดเผย แม้จะมีการร้องขอจากสาธารณะ โดยให้เหตุผลว่า ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจเปิดเผย นั่นหมายความว่าผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีมาก่อนแล้ว และดำรงตำแหน่งต่อ ทำให้ได้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่ง**มิได้มีฐานะเดียวกันกับพระราชบัญญัติทั่วไปแต่เป็นพระราชบัญญัติ**ที่กำหนดรายละเอียดโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญไม่เหมือนพระราชบัญญัติทั่วไปที่แยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ "รวมกัน" เข้าไปด้วย จึงถือว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง ทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายถูกต้องต่อเนื่องกันมาโดยตลอดแล้วและเมื่อมีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบอย่างเป็นทางการแล้วและได้มีการใช้อำนาจบริหารประเทศตามความเป็นจริง ระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งจึงต้องเริ่มนับทันที ยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ยิ่งทำให้เห็นว่า หากมีการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาเป็นระยะเวลา ๘ ปี แล้วไม่ว่าดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แสดงว่าไม่ต้องการให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้ถูกร้องได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ต่อมาผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้และถือเป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ และต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ โดยดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมา

นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

ตามที่ได้แสดงให้เห็นเป็นลำดับมาจะเห็นได้ว่า**ไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักนิติรัฐ บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ในการลงประชามติของประชาชนชาวไทย ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๕๐๐** วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ อันเป็นเอกสารราชการที่บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรความว่า *"...แม้ว่าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ก็สามารถนับรวมระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปี..."* รายงานการประชุมนี้ได้มีการรับรองโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น **จึงเป็นเอกสารราชการที่เชื่อถือได้ยิ่งกว่าถ้อยคำของพยานบุคคลในเวลาต่อมาซึ่งอาจหลงลืมหรือผิดหลงไปได้** มิฉะนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือรับผิดชอบในการทำรายงานการประชุมนี้อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๒ ในเรื่องเจ้าพนักงานทำหรือรับรองเอกสารอันเป็นหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จได้ ซึ่งต่อมารายงานการประชุมนี้ได้นำมาจัดทำเป็นหนังสือ **"ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐"** หน้า ๒๗๔ - ๒๗๕ ที่มีข้อความว่า *"...การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไป อันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤตทางการเมืองได้"* แล้ว มีข้อความสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่าวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องนั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครบวาระ ๘ ปี ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า *"เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณาหากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่..."* บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสามบัญญัติให้นำมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสองโดยอนุโลม อย่างไรก็ตามสถานะของการเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินต่างจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแม้จะมีเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง “โดยอนุโลม” คือเท่าที่นำมาใช้ได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) คือครบ ๘ ปี ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๑๖๘ ดังนี้แม้ผู้ถูกร้องจะพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่แต่ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามความในมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งตามความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ แต่ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเรื่อยมา จนได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และต่อมาเมื่อมีรัฐสภาชุดแรกได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งผู้ถูกร้องได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวและเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนั้น เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการมุ่งควบคุมอำนาจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อันเป็นคุณค่าของรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสำคัญไม่ต่างจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยแต่อย่างใด โดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของปวงชนชาวไทย กล่าวคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารอันเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นระยะเวลานานจนมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาหรือวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ ระบอบการปกครองและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เนื่องจากการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการใช้อำนาจโดยไร้ธรรมาภิบาล รวมไปถึงปัญหาการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ โดยปัญหาดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้การผูกขาดอำนาจดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการสะสมอำนาจอยู่ที่ตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง แต่เพียงผู้เดียวหรือแต่เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศไทยตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าวโดยไร้ธรรมาภิบาลหรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในการบั่นทอนและทำลายกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การใช้อำนาจดังกล่าวแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนใช้อำนาจดังกล่าวในการทำลายระบบถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ หากไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หรือการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองในระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยเสื่อมถอย จนอาจมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีเจตนารมณ์ในการป้องกันปัญหาหรือวิกฤตทางการเมืองดังกล่าว โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยกำหนดให้บุคคลจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกินกว่าแปดปีมิได้ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นมาตรการจำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารโดยไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของการตรวจสอบในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการการจำกัดวาระและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกลไกของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หากแต่เป็นการกำหนดเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการมุ่งควบคุมอำนาจของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากรัฐธรรมนูญไม่ป้องกันการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมไปถึงระบอบการปกครองของประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันการผูกขาดอำนาจบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของปวงชนชาวไทยในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคล มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หากแต่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แปลกใหม่และแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบทำให้ระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผิดแผกแตกต่างไปจากระบบรัฐสภาแบบเวสมินสเตอร์ (Westminster system) อย่างสิ้นเชิง อันเป็นผลทำให้ดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรากฏในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยลงในเชิงเปรียบเทียบ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในลำดับที่หนึ่งของระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีฐานะสำคัญละม้ายไปทางผู้ได้รับเลือกตั้งในระบบประธานาธิบดีมากกว่าการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบเดิมซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เลือกนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้พยายามแก้ไขผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองดังกล่าวที่นำมาสู่การมีฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก อันส่งผลทำให้กลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” เพื่อวางเงื่อนไขให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระหรือแปดปี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับการจำกัดวาระหรือระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม อันเป็นการสร้างหลักประกันว่าการปกครองในระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จะไม่เกิดเหตุการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลครอบงำพรรคการเมืองฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจดังกล่าว ภายใต้ความมุ่งหมายเดียวกันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ โดยได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลามากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมิได้ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าวแล้วจะเกินแปดปีมิได้ โดยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นการตอกย้ำความสำคัญของเจตนารมณ์ดังกล่าวที่มีอยู่ตลอดมานับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ผ่านการรับรองจากปวงชนชาวไทยผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๖๐ อันมีลักษณะเป็นการยอมรับหลักการดังกล่าวโดยมติมหาชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยไม่สะดุดหยุดลง มีผลให้สถานะความเป็นรัฐมนตรีของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีความสมบูรณ์โดยต่อเนื่อง โดยวรรคสองได้กำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้จึงถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยการพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้นำมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น แต่ทั้งนี้มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง มิได้บัญญัติยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง กล่าวคือ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาแปดปีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง รวมไปถึงการที่เจตนารมณ์ดังกล่าวผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบจากปวงชนชาวไทย และบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ประกอบกันแล้ว เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจบริหารในทางการเมืองยาวนานจนเกินไป อันจะเป็นต้นเหตุของวิกฤตทางการเมืองเช่นที่เคยปรากฏมาแล้ว ย่อมต้องถือเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปว่า แม้บุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มิได้มีที่มาตามวิธีการของรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ว่าจะมีที่มาจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจฝ่ายบริหารในลักษณะใด แต่บุคคลนั้นได้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ถูกรับรองการดำรงตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง จึงต้องนับรวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกร้องเข้าใช้อำนาจบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญเรื่อยมาจนได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และต่อมาเมื่อมีรัฐสภาชุดแรกได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องเรื่อยมานับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน โดยการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้สิ้นสุดหรือขาดตอนแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเป็นระยะเวลาเกินกว่าแปดปี ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม กำหนดให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น จึงต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องโดยอนุโลมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวถูกนำมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องโดยอนุโลมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ความสิ้นสุดลงดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐...”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ผู้ถูกร้องจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไปได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก (๔) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔” และมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ (๒) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๔) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้" โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า "รัฐมนตรีต้อง... (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง..." และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) ติดยาเสพติดให้โทษ (๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต (๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) (๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล (๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง (๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง (๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (๑๗) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๑๘) เคยพ้นจากตำแหน่ง

เพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔ หรือมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม” เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) จึงมิใช่กรณีที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) แต่ทั้งนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาแปดปี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบถ้วนตามกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ และผู้ถูกร้องไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งได้

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (Term Limits) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ โดยถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการสืบทอดตำแหน่งการใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งอาจนำไปสู่ความเป็นเผด็จการ ทั้งนี้ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กรณีต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒๒ ค.ศ. ๑๙๕๑ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. ๑๙๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ ค.ศ. ๒๐๑๘ บัญญัติให้ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน ๕ ปีเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีและจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๘ บัญญัติให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ เป็นต้น ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีปรากฏในประเทศที่ปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบ

กึ่งรัฐสภา – กึ่งประธานาธิบดี (Semi - Presidential System) สำหรับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศคิวบา ค.ศ. ๒๐๑๙ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยสภาประชาชนแห่งชาติตามข้อเสนอของประธานาธิบดีโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๑๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีเช่นเดียวกันกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติและจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ เป็นต้น กรณีประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๘ ปีมิได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๕๘ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)

การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวาระและการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นบทถาวรและบทเฉพาะกาล บทถาวรเป็นบทหลักโดยหากพิจารณา

ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๑๗๐ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กระบวนการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและวิธีการ แนวทางการเสนอชื่อรวมถึงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวและความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ **ส่วนบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเชื่อมโยงให้เกิดความต่อเนื่องและป้องกันมิให้เกิดสุญญากาศในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริการสาธารณะระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากบทถาวรหรือบทหลักของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม วิธีการและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน จะต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลเป็นสำคัญ หลักสำคัญของบทเฉพาะกาลต้องยึดหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย (das Prinzip der klarheit der Rechtsnormen) ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักความมั่นคงของกฎหมาย กล่าวคือ หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนอย่างเพียงพอและต้องบัญญัติถึงหลักการทั่วไปที่จะต้องให้เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจนตามประเด็นวินิจฉัย พิจารณาได้ ดังนี้**

๑. ประการแรก บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติขึ้นตามหลักความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามรวมถึงการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเท่านั้น เพื่อมิให้ขัดกับ

บทถาวรที่เป็นบทหลัก แต่มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ หากบทเฉพาะกาลให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไม่เกิน ๘ ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว บทเฉพาะกาลต้องบัญญัติให้มีความชัดเจนตามหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๖ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙๖ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๘๗ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๗๙ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๘๑ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ ที่บัญญัติให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี คณบดี ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกเข้ากับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ด้วย เป็นต้น

๒. ประการที่สอง ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การเริ่มนับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้อง จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด ด้วยบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ถูกยกเลิกสิ้นผลไปแล้ว โดยให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แทน ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) ที่เป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเป็นหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบและเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการปฏิบัติราชการในการบริหารราชการแผ่นดินและถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ใช้บังคับในสังคม ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติการเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไว้ การเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต้องเริ่มนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามหลักกฎหมายทั่วไปคือวันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. ประการสุดท้าย ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ เป็นกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์และลักษณะต้องห้าม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ เป็นกรณีการกระทำอันเป็นลักษณะต้องห้าม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ – ๕/๒๕๕๐ เป็นกรณี

พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมือง จึงส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองตามกฎหมาย โดยมิใช่โทษทางอาญาที่มีผลย้อนหลัง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นกรณีการกระทำอันเป็นลักษณะต้องห้าม และส่วนการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ด้วยเหตุผลตามหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้อง จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยรัฐมนตรีดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยกเว้นตามที่ได้ยกเว้นไว้นั้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ไม่ห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาเกินกว่าแปดปีนับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ หากให้ผู้ถูกร้องยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของบรรดาคำสั่งและข้อสั่งการต่าง ๆ ในนามนายกรัฐมนตรีรวมถึงความชอบด้วยกฎหมายของการก่อนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ในนามของรัฐบาลและการลงนามในพันธกรณีระหว่างประเทศที่อาจจะมีขึ้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มารวมกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ตามผลของบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มีเจตนารมณ์ให้รวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดไปแล้ว ต้องมีบทบัญญัติโดยแจ้งชัดว่าให้รวมถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนนี้ด้วย หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกวรรคหนึ่งเป็นวรรคที่ห้า เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จึงหมายถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวอ้างตามคำร้อง ต่างประเด็นกับกรณีของผู้ถูกร้อง การดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไม่ขัดกับหลักมาตรฐานสากล และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ การเปิดเผยบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน และมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน ไม่อาจนำมาพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกันได้ และเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นหรือศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญนี้ ข้อเท็จจริงที่รู้กันทั่วไปของประชาชนกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาตามกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไว้หลายฉบับ รวมทั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและเป็นฉบับชั่วคราวก็ตาม ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร บัญญัติไว้ทั้งสิ้น มีเพียงครั้งเดียวเมื่อปี ๒๕๑๙ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้แต่งตั้งเท่านั้น ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามข้างต้นตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๔๙ มิได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่ามีวาระอย่างไร จึงเป็นไปตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนใหญ่กำหนดระยะเวลา ๔ ปี มีเพียงปี ๒๔๙๕

ถึงปี ๒๕๐๑ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๕ ปี ต่อมาเมื่อปี ๒๕๕๐ ถึงปี ๒๕๕๙ มีการบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” โดยเป็นหลักการขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก แต่การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันจนครบแปดปีติดต่อกันโดยไม่มีการเว้นช่วงจำนวนปี หากไม่ครบจำนวนปีติดต่อกัน สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีกไม่ว่าจะกี่ปี แม้เมื่อรวมกันจริงอาจเป็นเกินกว่าแปดปีได้ ดังนั้น เมื่อปี ๒๕๖๐ ที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ โดยไม่จำต้องเป็นจำนวนปีติดต่อกันดังเช่นหลักการของปี ๒๕๕๐ จึงเป็นการกำหนดหลักการขึ้นมาใหม่ต่างจากปี ๒๕๕๐ การที่จะบัญญัติให้มีผลถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้ย่อมต้องบัญญัติเป็นหลักการให้ชัดเจนด้วยว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่” เมื่อไม่มีการบัญญัติไว้ดังกล่าว การให้หมายความไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้ด้วย มีผลทำให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ อาจมีเวลาในการดำรงตำแหน่งได้แตกต่างกัน ไม่เท่ากัน ตามเวลาที่เหลืออยู่จากการที่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อนแล้วและมีผลให้ผู้ที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน เริ่มดำรงตำแหน่งหลังจากรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ ย่อมมีเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่าผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อนทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า ความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน เมื่อหลักการใหม่ดังกล่าวเพิ่งมีในรัฐธรรมนูญนี้แม้จะมุ่งหวังเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้ก็ตาม แท้จริงแล้วอำนาจในทางการเมืองมิได้อยู่ที่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะหากพรรคการเมืองพรรคใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งทุกครั้ง จนได้มีโอกาสเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตลอดมา อำนาจในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองนั้น และพรรคการเมืองดังกล่าวสามารถเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้เพื่อมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลารวมกันเกินแปดปีได้ โดยอำนาจในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองดังกล่าวในการใช้อำนาจบริหาร และหากพรรคการเมืองดังกล่าวมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถควบคุมความเป็นไปในพรรคการเมืองดังกล่าวได้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นแม้จะมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็จะเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้หากการใช้อำนาจในทางการเมืองเป็นการกระทำในสิ่งที่ดี ถูกต้องเพื่อประเทศและประชาชนแล้ว การจะเกิดวิกฤติทางการเมืองย่อมไม่เกิดขึ้น แม้จะใช้อำนาจในทาง

การเมืองยาวนานเพียงใดก็ตาม และมีผลให้หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอย่างแท้จริงตามหลักการใหม่นี้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องหมายถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม เท่านั้น ไม่อาจรวมถึงผู้เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้ได้ อันจะเป็นการขัดหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

ส่วนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” และมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “มิให้นำมาตรา ๑๑๒ มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” โดยมาตรา ๑๑๒ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” บทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ นี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร แต่เพราะคณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงจำเป็นต้องยกเว้นไม่นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้

บังคับ แต่ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นใหม่หรือขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่อาจถือว่าคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ เพราะมาตรานี้อยู่ในส่วนบทเฉพาะกาล อันหมายถึงมิใช่บทหลักตามรัฐธรรมนูญนี้ และหากประสงค์ให้คณะรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้อย่างแท้จริง ไม่จำเป็นต้องนำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย และมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคสี่ บัญญัติไว้ด้วยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ อีกทั้งไม่จำต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองถึงวรรคสี่ เพราะเมื่อบัญญัติให้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ย่อมมีผลตามนั้นทันที ไม่ว่าจะมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ก็ตามโดยจะเป็นไปโดยต่อเนื่องทันที ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ที่แม้จะอยู่ในส่วนบทเฉพาะกาลเช่นเดียวกัน มีบทบัญญัติไว้ว่า ให้คณะองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิได้บัญญัติยกเว้นในเรื่องลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ ไว้แต่อย่างใด ซึ่งต่างกับคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อันแสดงถึงความไม่ต่อเนื่องในการเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เพราะมีปัญหาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องมีการบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ และในวรรคห้าให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม โดยหากรัฐมนตรีผู้ใดจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากมุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่จำต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสี่ไว้แต่อย่างใด เพราะต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาทันที เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ มีบทบัญญัติไว้ว่า บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ซึ่งอยู่ในส่วนบทเฉพาะกาลเช่นกัน บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีการยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เช่นกัน แม้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ จะใช้คำว่า “ทำหน้าที่เป็น” อันต่างจากคำว่า “เป็น” เท่านั้นก็ตาม แต่มีผลดังเดียวกันกับคำว่า “เป็น” เช่นกัน เพราะการจะบัญญัติใช้คำว่า “เป็น” แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจทำได้เพราะเป็นบุคคลเดียวกัน แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวมีทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนี้บัญญัติว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และสิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยมิได้ถือว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๗/๒๕๖๔ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้ว่า ในกรณีดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) (๓) และ (๙) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามมาตรา ๑๐๒ (๑) และหมายความถึงนายกรัฐมนตรีด้วยก็ตาม เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญนี้ และบัญญัติออกมาใช้บังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์เพื่อให้ผู้ซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ ไม่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าว เพื่อความสะดวกแก่ผู้ซึ่งต้องยื่นบัญชีดังกล่าว และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีดังกล่าวเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ จึงยังดำรงตำแหน่งไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

จึงมีความเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้อง ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
	พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยจึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวม

ระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” และวรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นกับข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไปอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นได้ หรือมีการขยายอิทธิพลและเครือข่ายทางการเมืองอันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ อันอาจนำพาประเทศไปสู่ระบอบอำนาจนิยมประชาธิปไตยได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันอาจนำไปสู่ผลกระทบต่าง ๆ ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม การจำกัดระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงและ

ความมีเสถียรภาพในทางการเมือง ป้องกันการผูกขาดและสืบทอดอำนาจของผู้นำ เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นทางเลือกใหม่และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และธำรงไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศใช้ ซึ่งก็หาได้บัญญัติหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ไม่ จนกระทั่งวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ อันมีสาระสำคัญว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้วจะเห็นว่ามีอยู่ด้วยกันสี่วรรค โดยวรรคหนึ่งถึงวรรคสามบัญญัติถึงขั้นตอนและคุณสมบัติในการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักการ ๓ ประการ คือ ๑. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ๒. นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ และ ๓. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วจึงมาถึงบทบัญญัติในวรรคสี่ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วไม่เกินแปดปี ดังนั้น มาตรา ๑๕๘ ทั้งสี่วรรคจึงได้ความบ่งบอกถึงขั้นตอนและที่มาของนายกรัฐมนตรี ตลอดจนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้นอย่างครบชัดเจนในข้อกฎหมายตามตัวของมาตรานั้นเอง เมื่อการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วไม่เกินแปดปีนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา ๑๕๘ มิได้เป็นมาตราเดียวแยกออกมาอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เช่นนี้ จะนำความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพียงวรรคเดียวมาใช้โดยมิได้พิจารณาขั้นตอน คุณสมบัติ รวมถึงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามเนื้อความในวรรคหนึ่งถึงวรรคสามของมาตรา ๑๕๘ ซึ่งเกี่ยวข้องกันทุกวรรคไม่ได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีที่จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงต้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่ผ่านขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งถึงวรรคสามแล้ว อีกทั้งในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินแปดปีมิได้นี้หลายครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่ ๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๑ วรรคสาม ในการประชุมครั้งที่ ๖๓ เมื่อวันที่ ๑๔

มกราคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ วรรคสาม ในการประชุมครั้งที่ ๗๐ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ วรรคสี่ ในการประชุมครั้งที่ ๙๕ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓ วรรคสี่ และในการประชุมครั้งที่ ๑๑๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ตามบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งนั้น การพิจารณาในชั้นร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาแปดปีในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับด้วย นอกจากนี้ ตามบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็ไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าสามารถนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับด้วย เมื่อการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ทั้งยังต้องตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องต้องกัน ไม่ตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ขัดแย้งกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำตามตัวอักษรของมาตรา ๑๕๘ ก็ชัดเจนหาความหมายที่แท้จริงได้โดยไม่จำต้องค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากผู้ร่างกฎหมายอีก ยิ่งไปกว่านั้นหากรัฐธรรมนูญมีเจตนาให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่มิได้มีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้ รวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็น่าจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ที่มีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย ส่วนที่มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนั้น ข้อความที่บัญญัติว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” ย่อมหมายความเฉพาะการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย จึงไม่อาจตีความเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติได้ สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๕๐๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ระบุเจตนารมณ์การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับในการประชุมดังกล่าว ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับว่า บุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการใดก็ตามก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับก็สามารถนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเข้ากับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปีนั้น เห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเพียงการอธิบายแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร อีกทั้งเป็นการพิจารณาภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเป็นเวลาถึง ๑ ปี ๕ เดือน กรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้นั้นอาจมีความคิดที่แตกต่างไปจากความคิดในขณะร่างรัฐธรรมนูญได้ จึงยังไม่อาจนำมารับฟังได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ก็มิได้ระบุว่าเป็นความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น เช่นนี้ กำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงหมายความเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องว่า เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นั้น เห็นว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)" วรรคสาม บัญญัติว่า "การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย" วรรคสี่ บัญญัติว่า "ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม" เช่นนี้ บทเฉพาะกาลดังกล่าวที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติ

ให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็ตาม แต่ในคำปรารภประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ระบุว่า “จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป” จึงมีผลให้กฎเกณฑ์และกติกาที่กำหนดหน้าที่และอำนาจ บทบาทของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นมา กฎเกณฑ์และกติกาเกี่ยวกับที่มา วาระ หน้าที่และอำนาจของบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี จึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ อันมีความหมายเท่ากับคณะรัฐมนตรีก่อนหน้าวันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่บทเฉพาะกาลดังกล่าวที่ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติหลัก หมายความว่า คณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันเริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น แม้มาตรา ๒๖๔ จะไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็ตาม แต่เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแปดปีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันเริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป การที่มาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงหาได้มีผลต่อการสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามคำร้องไม่ ประกอบกับการพิจารณาในชั้นร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คงพิจารณาและอภิปรายเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงข้อยกเว้นต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาหรืออภิปราย

เกี่ยวกับประเด็นการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไว้ด้วย เช่นเดียวกับการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ไม่ปรากฏประเด็นการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ส่วนข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องใจความว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมิใช่โทษทางอาญาเช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังสามารถกระทำได้ ที่ให้รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน ไม่ใช่ประเด็นเรื่องการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

สำหรับที่ผู้ร้องอ้างว่า การไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสเมื่อครั้งที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เหตุผลว่าไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) แต่เป็นการยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน คงมีแต่บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เปิดเผยเฉพาะที่ยื่นไว้ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เท่านั้น จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ครบแปดปีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกนั้น เห็นว่า การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กับการกำหนดระยะเวลาการดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มีหลักการและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ไม่อาจนำความเห็นหรือดุลพินิจขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ อ้างข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันเรื่อยมาถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีแล้ว

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ การที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมาเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีไม่ได้ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล ต้องตีความอย่างแคบไม่อาจตีความแบบขยายความได้ เมื่อมาตรา ๑๕๘ ไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าให้รวมถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นจึงไม่อาจตีความขยายความออกไปได้

เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติความเป็นชาติ และโครงสร้างการปกครอง แม้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ แต่คงยืนยันหลักการสำคัญ ๆ ของการดำรงอยู่เป็นรัฐเอกราช ได้แก่ การเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความเป็นมา เจตนารมณ์ และรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างตามสภาพสังคมขณะนั้น จนเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และตราฉบับใหม่ขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความเป็นอิสระจากกัน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลใช้บังคับแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนย่อมถูกยกเลิกไม่มีสภาพบังคับอีกต่อไป หากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลใช้บังคับถึงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนในเรื่องใด ก็จะบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาลอย่างจำกัดเจาะจง

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และวรรคสี่ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่

หลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีมิได้ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ แตกต่างกันเพียงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติหลักการเพิ่มเติมว่าการดำรงตำแหน่งเกินแปดปีมิได้นี้ให้นับเวลารวมกัน ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่

หลักการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ

ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเรื่อยมากระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ใช่นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งต้องมีที่มาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง กล่าวคือ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี เพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติบทเฉพาะกาลว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ หากไม่มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมสิ้นสภาพความเป็นรัฐมนตรีทันทีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ บทบัญญัติ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ผู้ถูกร้อง แม้ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงเป็นคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไปตามรัฐธรรมนูญนี้ เรื่อยมากระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง เรื่อยมาถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นระยะเวลาแปดปีแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะเกินแปดปีมิได้ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสองนัยยะ คือ หากยังดำรงตำแหน่งไม่ถึงแปดปี สภาพบทบัญญัติเป็นวาระการดำรงตำแหน่ง แต่หากเคยดำรงตำแหน่งครบแปดปีแล้ว สภาพบทบัญญัติถือเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี ไม่ว่าเป็นวาระการดำรงตำแหน่งหรือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของปวงชนชาวไทย มิใช่เป็นเพียงบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล การตีความจึงต้องตีความเพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของปวงชนชาวไทย กรณีการตีความประเด็นปัญหาวาระการดำรงตำแหน่ง ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบันในขณะนั้น ส่วนการตีความ

ประเด็นปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและในปัจจุบัน

แม้คำว่า นายกรัฐมนตรี เป็นถ้อยคำทั่วไปหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญใด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ ว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี บทเฉพาะกาลดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศการบริหารประเทศในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก จึงกำหนดสถานะเฉพาะของคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีให้เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงต้องถือว่า คณะรัฐมนตรีที่ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ ที่วินิจฉัยว่า “การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงเป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐” การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องของนายชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ รวม ๑๗๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ โดยอ้างว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเนื่องจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตามประกาศราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีนับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป อีกทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร หากให้ผู้ถูกร้องยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปย่อมส่งผลกระทบ

ต่อความชอบด้วยกฎหมายของบรรดาคำสั่งและข้อสั่งการต่าง ๆ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) จึงสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง พร้อมมีมติด้วยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) ให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องและให้อดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนด

พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบ รวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ...” วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติกฎเกณฑ์เรื่องการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความเข้มข้นยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกฎเกณฑ์นี้มิได้ระบุข้อยกเว้นสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปรากฏตามคำอธิบายประกอบในหนังสือเกี่ยวกับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ไว้สรุปได้ว่า มาตรานี้ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลา กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมิได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคล

ดังกล่าวแล้วเกินแปดปีก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งจะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้

กรณีตามคำร้องนี้จึงมีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้

ข้อพิจารณาที่ว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาล วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” กรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการยกเว้นมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และไม่ปรากฏบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นมิให้ใช้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แก่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด กล่าวคือการที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ย่อมเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ มิได้เป็น “การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป” หรือที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีรักษาการ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) (๒) (๓) อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ยังมีหน้าที่และอำนาจบริบูรณ์ในการบริหารราชการ

แผ่นดินในฐานะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ทุกประการ โดยไม่อยู่ในบังคับห้ามกระทำการบางประการเหมือนเช่นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่รักษาการหรืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ คือ “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้”

ข้อพิจารณาที่ว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

เห็นว่า “นายกรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมาตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่างบัญญัติที่มาไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และทรงพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนหนึ่งประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารแผ่นดิน ทั้งนี้หน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติ ดังนั้น บุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่บริหารแผ่นดิน คือ นายกรัฐมนตรี

แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ จะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็มิได้แตกต่างกับมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่กำหนดวาระนายกรัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปี ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐ ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันอาจนำไปสู่ผลกระทบต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักนิติธรรม อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนดังกล่าวมา รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติ “เงื่อนไขทางเวลา” ในการใช้อำนาจบริหารไม่ให้ใช้เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้จำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความเข้มงวดและมีความชัดเจนกว่าเดิม จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่ง**รวมกัน**เกิน ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้การนำหลักการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับระบอบการปกครองประเทศนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพราะหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีเนื้อหาสั้นกะทัดรัด บทบัญญัติและข้อห้ามต่าง ๆ จึงไม่มีการลงรายละเอียดที่ชัดเจน แต่ก็ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” จึงถือว่าหลักการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่า ๘ ปีมิได้จึงยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงถือเอาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายรัฐมนตรีตามความเป็นจริง ดังนั้น แม้บุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มิได้มีที่มาตามวิธีการของรัฐธรรมนูญนี้ แต่หากโดยความเป็นจริงแล้ว บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาตามรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตาม ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลนั้นในทุกช่วงเวลาที่ผ่านมา จึง**ต้องนับรวม**เป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ สอดคล้องกับบันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติรับรองบันทึกการประชุมดังกล่าวแล้วในคราวประชุมครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ แต่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๕๐๐ ดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงมีน้ำหนักน้อยไม่อาจรับฟังได้

ข้อพิจารณาที่ว่า การที่ผู้ถูกร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด หากมีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความรวมไปถึงรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วยแล้ว ก็ย่อมต้องบัญญัติไว้เช่นนั้นโดยแจ้งชัด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินกว่า ๘ ปี มิได้ เป็นเรื่องของการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นเรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ถ้าไม่บัญญัติห้ามไว้ ย่อมหมายความว่าทำได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าไม่บัญญัติว่าทำได้ ย่อมหมายความว่าทำไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ อันเป็นบทเฉพาะกาลมิให้อำนาจฝ่ายบริหารขาดตอน นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้และถือเป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง และต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมานับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า การกำหนดระยะเวลา ๘ ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับแต่วันแรกที่ดำรงตำแหน่ง คือวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครบกำหนด ๘ ปี ในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสอดคล้องกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึง

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ โดยขอให้ศาลวินิจฉัยดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นั้น ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลแล้ว สรุปได้ว่า ผู้ร้องไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยผลของกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อาจนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ต่อเนื่องกันมา เนื่องจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงขาดตอนจากการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ และจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้หมายความรวมถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลังรวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงไปแล้วด้วย รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง จึงไม่อาจตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลได้

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างชี้ให้เห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้สิ้นสุดลงและขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่เริ่มต้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แล้ว อีกทั้ง การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นคนละประเด็นกับการใช้กฎหมายย้อนหลังตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ – ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง การที่ผู้ร้องเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นการเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจึงไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวหาผู้ถูกร้องแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่ขัดกับหลักมาตรฐานสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ถูกร้องเชื่อโดยสุจริตบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย หลักนิติธรรมและตามมาตรฐานสากลว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้

กรณีบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ปรากฏความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ว่าแม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ก็สามารถนับระยะเวลารวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ เป็นเพียงการประชุมเตรียมการจัดทำหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” และไม่ปรากฏความเห็นเช่นว่านี้ในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องยึดเอกสารการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสในคราวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) มากล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ รวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกัน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน ผู้ร้องจะนำการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลมิได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงพร้อมจัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับคำชี้แจงและเอกสารแล้วสรุปได้ดังนี้

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไม่อาจมีผลไปถึงการใด ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติ (มาตรา ๑๖๐) ที่มา (มาตรา ๘๘) วิธีการได้มา (มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๒๗๒) กรอบการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๑๖๔) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง (มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่) และผลจากการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๖๘) ไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาและส่วนใหญ่เป็นไปในทางจำกัดสิทธิ

และเพิ่มความรับผิดชอบ บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่อาจนำไปใช้กับบุคคลหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยชอบแล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักทั่วไป กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นย่อมต้องมุ่งหมายที่จะใช้กับคณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ก่อน แต่ประเทศไม่อาจว่างเว้นการมีคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศได้ จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ติดขัด จึงมีบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ผ่อนปรนเกี่ยวกับคุณสมบัติและการปฏิบัติหน้าที่บางประการไว้เป็นการเฉพาะ คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และโดยผลดังกล่าวบทบัญญัติทั้งปวงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งบทเฉพาะกาล จึงมีผลต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และระยะเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อนึ่ง สำหรับรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของผู้ชี้แจงเป็นการจดรายงานที่ไม่ครบถ้วนและเป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมนั้น จึงมีข้อผิดพลาดอยู่หลายประการอันอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน รายงานการประชุมดังกล่าวจึงไม่อาจใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานและเป็นข้อยุติได้

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ และสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ ให้ศาลแล้ว

ผู้ร้องยื่นคำร้องและเอกสารเพิ่มเติม ประกอบด้วยความเห็นของบุคคลเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าวและครบกำหนดแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่แล้ว และผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมครั้งที่สอง โดยจัดส่งความเห็นและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมสรุปได้ว่า กรณีที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรี

รวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป นั้น ผู้ร้องเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ มิใช่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุผลและไม่อาจนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ แต่ต้องนับจากวันที่มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และการที่นายมีชัย ชี้แจงว่า รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของนายมีชัย เป็นการจดรายงานที่ไม่ครบถ้วน เป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๑๕๖๑ ความไม่ครบถ้วนดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ มีข้อความที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งดังกล่าวมิใช่การประชุมครั้งสุดท้ายตามที่นายมีชัยกล่าวอ้าง เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งนายมีชัย ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุม และในบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ในระเบียบวาระที่ ๒ ได้บันทึกว่า “คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคารที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข” บันทึกการประชุมดังกล่าวเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้กระทำขึ้น มีคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทาน และมีการรับรองบันทึกการประชุมโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเอกสารที่ถูกต้องและใช้อ้างอิงได้ การที่นายมีชัย กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เป็นการกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งการวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงและข้อมูลของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารข้างต้นทั้งหมดแล้ว

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 ๑๕๘ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)

การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

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

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาก่อนว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของผู้ถูกร้องเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

จากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้" เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นสองกรณีซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ และการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ มีหลักการสำคัญว่าให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งโดยจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วโดยบริบูรณ์ และเป็นไปตามหลักทั่วไปของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า "ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคลลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ดมาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

กรณีจึงมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า จะถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายสองประการ ความมุ่งหมายประการแรก เพื่อเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่นก็ตาม ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน

๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว ส่วนความมุ่งหมายประการที่สอง เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลนั้นจะมีข้อยกเว้นว่ามิให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังปรากฏตามที่มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติข้อยกเว้นในบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น หากมิได้มีการบัญญัติยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องใดไว้ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องนั้น ๆ ทั้งสิ้น ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นไปตามหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้ เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมมีความหมายว่าทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีการบัญญัติให้เรื่องใดยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ไม่ว่ากรณีใด ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับทุกอย่างจึงต้องถือว่าเริ่มต้นนับหนึ่งทันที กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ในเรื่องระยะเวลา ๘ ปี จึงต้องเริ่มนับทันทีที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายข้างต้นจึงวินิจฉัยได้ว่ามีเหตุผลที่จะต้องถือว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้...” จึงทำให้คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย และด้วยเหตุเช่นนี้จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ นั้นด้วย

รวมทั้งยังมีผลให้ผู้ถูกร้องต้องตกอยู่ในบังคับว่าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ อีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญนี้มิได้ยกเว้นการบังคับใช้แก่ผู้ถูกร้องไว้ด้วยเช่นกัน

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเป็นประการสุดท้ายว่า ถ้อยคำตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” นั้น จะถือได้หรือไม่ว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้นด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายให้เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น บทเฉพาะกาลในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นี้ มีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๘๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๘ เจตนารมณ์แห่งบทเฉพาะกาลดังกล่าวล้วนแล้วแต่มุ่งหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีความต่อเนื่องในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญจากฉบับเดิมไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจะเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับก็ตาม แต่ทันทีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่แม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อีกประการหนึ่ง ตามหลักทั่วไปของการใช้กฎหมาย คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศใช้ใหม่ทุกประการ เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีข้อยกเว้นว่ามิให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น แม้หากจะฝืนตีความถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ว่า สามารถตีความการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไปได้ว่านับย้อนลงไปถึงคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนซึ่งสิ้นผลบังคับไปแล้วในทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ก็จะเป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักกฎหมายอย่างน้อย ๒ ประการ อันได้แก่ “หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายในที่นี้คือ นายกรัฐมนตรีที่เข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ และจะมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๘ ปี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ด้วย ดังนั้น การตีความกฎหมายโดยขัดต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายประการที่สอง คือ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล กล่าวคือ บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ย่อมเชื่อโดยสุจริตว่าตนจะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้หากเข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือหลักการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังหรือการนับระยะเวลาย้อนหลังตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่อาจเป็นไปได้หากปราศจากตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ต้องใช้เป็นฐานในการพิจารณา เพราะหากยอมให้มีการใช้หรือการตีความกฎหมายเช่นนั้นได้ จะเป็นบรรทัดฐานที่อาจมีการอ้างอิงเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กรว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่าสามารถใช้ถ้อยคำใด ๆ ในตัวบทกฎหมายก็ได้ เป็นฐานเพื่อตีความให้บทกฎหมายนั้น ๆ มีผลย้อนหลังลงไปได้โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นฐานในการพิจารณา อันจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นแก่ระบบกฎหมายไทย เพราะกรณีที่มีการใช้กฎหมายย้อนหลังนั้น แม้แต่เป็นกรณีที่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ใช้บังคับย้อนหลังได้ ศาลก็ยังต้อง

ตรวจสอบด้วยว่าบทกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจนแล้วเช่นนั้นจะใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้โดยชอบตามหลักนิติธรรมหรือไม่อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลง และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นโต้แย้งอื่นของผู้ร้องต่อไปอีก เพราะมิได้มีผลให้คำวินิจฉัยนี้เปลี่ยนแปลงไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชนันท์ ธนานันท์ (ผู้ร้องเรียน) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวอ้างว่าผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดสองครั้ง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งสองครั้ง ตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ และตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ก.ศป. เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอวุฒิสภา (ผู้ถูกร้อง) พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม

ผู้ถูกร้องมีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในคราวประชุมวุฒิสภาสองครั้ง คือ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔ ผู้ถูกร้องมีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และการกระทำหรือมติของผู้ถูกร้องตามกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องและศาลปกครองเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบการพิจารณา ผู้ถูกร้องให้ความเห็นต่อผู้ร้องว่า การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ศาลปกครองโดยประธานศาลปกครองสูงสุดในขณะนั้นให้ความเห็นต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันหรืออนุวัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองอันจะทำให้คำพิพากษาได้รับการยอมรับจากคู่กรณี จึงกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน บทบัญญัติดังกล่าวไม่ทำให้ผู้ถูกร้องเข้ามาก้าวล่วงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง หน้าที่และอำนาจของผู้ถูกร้องสิ้นสุดเมื่อได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองได้รับการรับรองความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘

ผู้ร้องเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองและผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นข้าราชการตุลาการที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเหมือนกัน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้องก่อน แตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ไม่กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดย ก.ศป. การให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ถูกร้องเป็นการแทรกแซงและขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ และขอให้สั่งเพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่ามติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องเคยพิจารณากรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการคัดเลือกจาก ก.ศป. เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม จำนวน ๒ ครั้ง ผลการลงมติที่ประชุมผู้ถูกร้องทั้งสองครั้งไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ร้องเรียน และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกร้องทราบ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา จำนวน ๖ ครั้ง มีบุคคลที่ไม่ได้รับความเห็นชอบ จำนวน ๒ ราย การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อนเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดย ก.ศป. ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองได้ นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้องมิได้เป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. เพราะ ก.ศป. ยังสามารถสรรหาบุคคลได้อย่างอิสระโดยปราศจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากผู้ถูกร้อง ในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ให้ความเห็นชอบ ผู้ถูกร้องไม่อาจนำรายชื่อบุคคลอื่นที่เห็นว่ามีความเหมาะสมยิ่งกว่าเข้ามาแทนได้ และไม่มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง

แก่ตุลาการศาลปกครอง หน้าที่ของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น แม้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีความแตกต่างกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้อง แต่มิได้เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ผู้ถูกร้องดำเนินการต่อผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกรายเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานศาลปกครองสูงสุดชี้แจงสรุปได้ว่า ผู้ร้องเรียนยื่นฟ้องผู้ถูกร้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ คดีหมายเลขดำที่ บ. ๔๐/๒๕๖๔ และศาลปกครองกลางมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ บ. ๔๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่มีคำสั่งที่ คบ. ๒๖/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง นอกจากนี้ ศาลปกครองโดย ก.ศป. ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การกำหนดให้ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นองค์กรในทางนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดขัดแย้งกับหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองโดยตรง เพราะผู้ถูกร้องเป็นองค์กรภายนอกอาจใช้อำนาจขัดแย้งกับ ก.ศป. ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสูงสุดของศาลปกครอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องเป็นเสมือนบทยกเว้นของหลักการที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองบัญญัติแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนโดยไม่มีบทบัญญัติที่ต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากผู้ถูกร้อง อันเป็นการยกเลิกบทยกเว้นของหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองดังที่เคยบัญญัติไว้ เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หนังสือชี้แจง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ และขอให้เพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าว นั้น เห็นว่า มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องตามที่กล่าวอ้างเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของบุคคล ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) กรณีต้องด้วยมาตรา ๔๖ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยคำขอในส่วนนี้ และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองแตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบ เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม นั้น เห็นว่า หลักความเสมอภาคมีสาระสำคัญเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติต่อบุคคลโดยจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงมีหน้าที่และอำนาจ การจัดตั้ง และวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน แม้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ แต่หน้าที่และอำนาจของศาลทั้งสองมีความแตกต่างกัน ผู้พิพากษาหรือตุลาการในแต่ละศาลจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย และความเชี่ยวชาญตามคดีแต่ละประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละศาล ทำให้การกำหนดที่มา ลักษณะการแต่งตั้ง และการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งย่อมแตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการของแต่ละศาล โดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม แต่ละศาลจึงกำหนดรูปแบบในการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีตั้งแต่ผู้ช่วยผู้พิพากษา การปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการและควบคุมกำกับการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมาตั้งแต่ต้น สำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุด กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอาจดำเนินการได้โดยวิธีการพิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้

ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ และโดยวิธีการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจมิใช่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันย่อมมีกระบวนการในการคัดเลือกที่แตกต่างกันได้ ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกัน การดำเนินการแต่ละกระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยใช้บังคับแก่ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้น เห็นว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นหลักประกันให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้หลายกรณี เช่น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระในทางองค์กร โดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรศาลมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความเป็นอิสระของตัวบุคคลที่กำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เช่น

การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่นโดยผู้ถูกร้อง เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เช่นประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อดำเนินกิจการและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ โดยหลักการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดและต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” การให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทกลั่นกรองผู้มีความเหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ศาลปกครองเป็นองค์กรตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยอมรับนับถือจากคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องเหมือนดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ยังคงหลักการเดิมในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการ

ศาลปกครองสูงสุดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติรับรองไว้แล้ว โดยยึดถือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองครั้งแรก ไม่จำต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีก เมื่อ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้อง จากนั้นผู้ถูกร้องจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น การให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้องเป็นเพียงขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจาก ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นกระบวนการกลั่นกรองที่เกี่ยวกับความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยเริ่มต้นขึ้นภายหลังได้รับรายชื่อจากนายกรัฐมนตรีและสิ้นสุดลงเมื่อมีการพิจารณาลงมติซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ขั้นตอนดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่กระทำโดย ก.ศป. เนื่องจาก ก.ศป. มีความเป็นอิสระในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.ศป. กำหนด นอกจากนี้ องค์ประกอบของ ก.ศป. ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของผู้ถูกร้องจึงไม่ได้เป็นการใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับ ก.ศป. และไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง แต่เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งศาลปกครองและการทำหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ไม่ขัดต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕)

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

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	วุฒิสภา	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) รับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชนันท์ ธนานันท์ (ผู้ร้องเรียน) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ต่อมาคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ ครั้ง ซึ่ง ก.ศป. เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอวุฒิสภา (ผู้ถูกร้อง) พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ผู้ถูกร้องได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ร้องเรียนและมีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งสองครั้ง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม การกระทำหรือมติของผู้ถูกร้องตามกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ผู้ร้องเห็นว่า การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองและผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีอันเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการเหมือนกัน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้องก่อน แตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ไม่กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นขั้นตอนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดย ก.ศป. การให้อำนาจดังกล่าวเป็นการแทรกแซง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง โดยบัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจในทางปกครองอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้โดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะจึงสามารถตรวจสอบทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนทั่วไปได้ซึ่งอาจจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับมาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ ตุลาการศาลปกครอง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นโดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ (๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นโดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด” วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความแตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบ อันเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน

ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า หลักความเสมอภาคมีสาระสำคัญในการคุ้มครองบุคคลโดยจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง และวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน แม้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่เมื่ออำนาจและหน้าที่ของแต่ละศาลแตกต่างกัน ผู้พิพากษาหรือตุลาการในแต่ละศาลจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย และมีความเชี่ยวชาญตามคดีแต่ละประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละศาล มีที่มาที่แตกต่างกัน และลักษณะการแต่งตั้งและการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งย่อมแตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการของแต่ละศาล โดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม แต่ละศาลจึงกำหนดรูปแบบในการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่แตกต่างกัน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีตั้งแต่เป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา และในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการและควบคุมกำกับการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมาตั้งแต่ต้น แต่สำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุด กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอาจดำเนินการได้โดยวิธีการพิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ และการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจมิใช่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ เมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงอาจมีกระบวนการในการคัดเลือกที่แตกต่างกันได้ ไม่อาจนำความแตกต่างเช่นว่านี้มาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การดำเนินการแต่ละกระบวนการ

ในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และใช้บังคับแก่ผู้สมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลในกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ส่วนจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นหรือไม่เป็นกรณีที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้น เห็นว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นหลักประกันให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้หลายกรณี เช่น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระในทางองค์กรโดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรศาลมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและความเป็นอิสระในส่วนบุคคลที่กำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย

ในส่วนของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๗๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๒๒๖ บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล โดยกำหนดให้ ก.ศป. ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจาก

วุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะที่มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘ ได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของ ก.ศป. ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมเพื่อความเป็นอิสระ โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกร้องในฐานะวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกต่อไป และไม่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก่อน จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ได้บัญญัติรับรองให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและต้องดำเนินการโดย ก.ศป. ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การใช้อำนาจของผู้ถูกร้องที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม มอบหมายไว้ วุฒิสภาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามบทนิยาม มาตรา ๓ เฉพาะในเรื่องนี้ ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในวุฒิสภาย่อมเป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบบุคคลที่ ก.ศป. เสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกร้องในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการได้มาและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ต้องดำเนินการโดย ก.ศป. ซึ่งผู้ถูกร้องอาจให้ความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นของ ก.ศป. ได้ ทำให้การบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. ถูกครอบงำ แทรกแซง และขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลปกครอง จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เฉพาะข้อความที่ “ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว” จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่เฉพาะข้อความที่ “ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	วุฒิสภา	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของบุคคลภายในรัฐว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ มีความมุ่งหมายกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของศาลปกครองดำเนินการโดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมเพื่อความเป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญ

เป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น การเลื่อนตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ เพื่อคงความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง วาระการดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดโดยให้มีวาระสี่ปี การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบริหารงานทั่วไป งบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของศาลปกครอง รวมทั้งงานธุรการของสำนักงานศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และประเพณีปฏิบัติของทางราชการศาลปกครอง เพื่อให้การบริหารราชการศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยยิ่งขึ้น และปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ตลอดจนกำหนดเรื่องการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและการดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความแตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้อง

ให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบ อันเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะหลักความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มสามารถเข้าถึงได้แต่ในขณะเดียวกันคนบางกลุ่มกลับไม่สามารถเข้าถึงได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด หลักความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง โดยหลักความเสมอภาคมีหลักการสาระสำคัญในการคุ้มครองบุคคลโดยจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

ด้วยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงมีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกัน แม้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่เมื่อหน้าที่และอำนาจของแต่ละศาลแตกต่างกัน ผู้พิพากษาหรือตุลาการในแต่ละศาลจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย และมีความเชี่ยวชาญตามคดีแต่ละประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละศาล มีที่มาที่แตกต่างกัน และลักษณะการแต่งตั้งและการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งย่อมแตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการของแต่ละศาล โดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม แต่ละศาลจึงกำหนดรูปแบบในการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่แตกต่างกัน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีตั้งแต่ผู้ช่วยผู้พิพากษา และการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการและควบคุมกำกับการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมาตั้งแต่ต้น แต่สำหรับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ

(๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด

โดยคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ เช่น เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และมีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ดังนั้น การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอาจมิใช่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ เมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงอาจมีกระบวนการในการคัดเลือกที่แตกต่างกันได้ จึงไม่อาจนำความแตกต่างเช่นว่านี้มาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การดำเนินการแต่ละกระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และใช้บังคับแก่ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง

สูงสุดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการมีที่มาจากหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่มีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการย่อมสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาภายใต้มโนธรรมของตนเท่านั้น หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการจึงเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติธรรม ความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวมุ่งการคุ้มครองอำนาจตุลาการต่อการแทรกแซงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ นอกจากนั้น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นหลักประกันให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้หลายกรณี เช่น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระในทางองค์กรโดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระในทางบุคคลที่กำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย การทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ กรณี อันได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีบัญญัติไว้

ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เช่น ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นต้น ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติและทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติให้ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ ออกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อดำเนินกิจการและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ โดยการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีการบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” โดยมีหลักการเพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะที่มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้คำพิพากษาชี้ขาดข้อพิพาทของศาลปกครองได้รับการยอมรับนับถือจากคู่กรณี โดยเฉพาะจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องเหมือนดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ยังคงหลักการเดิมในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ ในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ ก.ศป. พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้

ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ และพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นโดยมีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเมื่อ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้อง จากนั้นผู้ถูกร้องจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น เมื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการสามัญเสร็จแล้ว ผู้ถูกร้องจะดำเนินการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งบุคคลที่จะได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของที่ประชุมผู้ถูกร้อง การให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้อง เป็นเพียงขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วโดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการกลั่นกรองที่เกี่ยวกับความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังได้รับรายชื่อจากนายกรัฐมนตรี และสิ้นสุดลงเมื่อมีการพิจารณาลงมติซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ขั้นตอนดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่กระทำโดย ก.ศป. เนื่องจาก ก.ศป. มีความเป็นอิสระในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.ศป. กำหนด นอกจากนี้ องค์ประกอบของ ก.ศป. ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องแต่ประการใด การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของผู้ถูกร้องจึงไม่ได้เป็นการใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับ ก.ศป. และไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง แต่เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งศาลปกครองและการทำหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	วุฒิสภา	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ซึ่งมาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับ

การคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ที่ปรากฏตามท้ายพระราชบัญญัติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ทำให้ต้องกำหนดระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีให้มีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไปเพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ (๑) ศาลปกครองสูงสุด และ (๒) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค สำหรับการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ก.ศป. มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความเหมาะสมที่จะเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง โดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นจะมีวิธีการพิจารณาคัดเลือกที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะใช้วิธีการตามมาตรา ๑๕ โดยเป็นการพิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสม ส่วนตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นจะใช้วิธีการตามมาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้ใช้วิธีการสอบคัดเลือก การทดสอบความรู้หรือการคัดเลือกจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ทั้งนี้ ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

สำหรับวิธีการในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ (๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด” วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

ข้อโต้แย้งประการแรกที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความแตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องได้ความเห็นชอบจากผู้ถูกร้อง เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า ศาลปกครองและศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจของศาลที่มีเหนือคดีของทั้งสองศาลแล้วพบว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจเหนือคดีแพ่งหรือคดีอาญา ในคดีแพ่งเป็นคดีที่พิพาทกันตามกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของเอกชนโดยอาจเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ทางทรัพย์สินหรือครอบครัว หรือในคดีอาญาเป็นคดีที่พิพาทกันตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนกระทำการที่กฎหมายห้าม ซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยรวม เพื่อให้ประชาชนในสังคมอาศัยอยู่รวมกันอย่างสงบสุขปราศจากความวุ่นวายอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ ซึ่งผลของคำชี้ขาดตัดสินคดีของศาลยุติธรรมจะกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชนรายบุคคลไป แต่สำหรับศาลปกครองที่มีอำนาจเหนือคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครอง

ที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยการปฏิบัติหน้าที่นี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการมิใช่ทางส่วนตัวแต่เป็นการกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ไปละเมิดหรือล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ทั้งโดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำก็ตาม การนี้จึงทำให้ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลปกครองนั้นอาจมีผลเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ หรือมีความจำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่เอกชน เมื่อพิจารณาจากลักษณะคดี กระบวนการพิจารณาคดี และผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีสาระสำคัญที่ต่างกัน จึงทำให้ต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ต้องอาศัยองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ต่างกัน ดังนั้นหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษาหรือตุลาการของทั้งสองศาลย่อมมีความแตกต่างกัน กรณีจึงไม่ใช่การปฏิบัติต่างกันในสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน อันจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ประกอบกับการบังคับใช้มาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงใช้บังคับกับบุคคลที่สมัครเข้ารับคัดเลือกแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ ผู้ที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกจาก ก.ศป. แล้วย่อมต้องถูกเสนอรายชื่อไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้นจึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ข้อโต้แย้งประการถัดมามีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่แทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่ เห็นว่า หลักความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการมีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้องค์กรฝ่ายตุลาการปราศจากการก้าวก่ายแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่น โดยตุลาการมีความเป็นอิสระทั้งในทางเนื้อหา กล่าวคือ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และในทางองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายใน เช่น การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลที่ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่นอันอาจส่งผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน สำหรับศาลปกครองรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๙๘ โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองกระทำโดย ก.ศป. ที่ถือเป็นองค์กรภายในศาลปกครองซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือได้รับการคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำรายชื่อผู้ที่ได้รับพิจารณาคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งกระบวนการให้ความเห็นชอบดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากที่ ก.ศป. ได้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เรียบร้อยแล้ว โดยการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้วุฒิสภาซึ่งถือเป็นหนึ่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีบทบาทในการกลั่นกรองบุคคลผู้มีความเหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายตุลาการในอีกทางหนึ่ง เนื่องด้วยผลคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลปกครองอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่นเช่นเดียวกันกับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดนอกจากที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสามแล้ว พบว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่กำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒ หรือการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ หรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ หรือผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ เป็นต้น ซึ่งนอกจากการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแล้วบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการมีส่วนร่วมพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด ก.ศป. ยังคงใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่นได้อยู่เช่นเดิม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ จะบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมิได้มีข้อความให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เหมือนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๘ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ ก็ตาม จะถือว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ได้ยกเลิกหลักการเดิมหาได้ไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งมาไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นสามารถเลื่อนไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเดิมที่มีเพียงการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้คงความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมิได้แก้ไขข้อความที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยยังคงหลักการเดิมมิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด กรณีนี้จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่กำหนดให้ ก.ศป. ต้องเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ดังนั้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติศาลปกครองไว้ในส่วนที่ ๓ หมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” ซึ่งหลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักความเชื่อมโยงของตุลาการกับประชาชนเป็นหลักการสำคัญควบคู่กันภายใต้หลักนิติรัฐ (The Legal State) รัฐเสรีประชาธิปไตยในโลกสมัยใหม่ไม่อาจปฏิเสธหลักการใดหลักการหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องผสมผสานทั้งสองหลักการดังกล่าวเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมที่มีความแตกต่างกัน สังคมใดที่มีการกำหนดกติกาให้ฝ่ายตุลาการมาจากความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไม่ว่าจะให้ความเห็นชอบทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม ย่อมแสดงให้เห็นว่า สังคมนั้นมีจิตสำนึกต่อคุณค่าของหลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักความเชื่อมโยงของตุลาการกับประชาชน

หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หมายความว่า ตุลาการสามารถทำหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม โดยแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑. ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

๒. ความเป็นอิสระในทางองค์กร โดยองค์กรมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่นทั้งด้านแผนงานและด้านงบประมาณ

๓. ความเป็นอิสระในทางบุคคล โดยตุลาการมีความมั่นคงในการแต่งตั้ง โยกย้าย เงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ

หลักความเชื่อมโยงของตุลาการกับประชาชน หมายความว่า ที่มาของตุลาการมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเป็นของประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) ที่ยึดหลักการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ

(๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด

ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา

ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการให้วุฒิสภาเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการตามหลักประชาธิปไตย ส่วนที่มาของวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสภาพปัญหาการปฏิบัติตามพันธกิจของรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๑ จำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ จำนวนรวม ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน ๗๖ คน และมาจากการสรรหา จำนวน ๗๔ คน

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภาเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวมถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) โดย (๔) อายุของวุฒิสภาตามมาตรานี้ กำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พิเคราะห์ได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภาเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติรายละเอียดการปฏิบัติตามพันธกิจของรัฐธรรมนูญซึ่งยังไม่ถูกยกเลิก และพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๕ ยังมีผลใช้บังคับ ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภายังคงมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเช่นเดิม ดังตัวอย่างกฎหมายที่บัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐ และการให้ความเห็นชอบกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ เป็นต้น

ประการที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจนถึงปัจจุบัน จำนวน ๑๔ ฉบับ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๙ วันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับที่ ๑๐ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ฉบับที่ ๑๑ วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ฉบับที่ ๑๒ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ฉบับที่ ๑๓ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ และฉบับที่ ๑๔ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาที่จะไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด

ประการที่สาม ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

ของการกระทำทางปกครองและนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองในการใช้อำนาจรัฐ ศาลปกครองย่อมยึดหลักความเชื่อมโยงของตุลาการกับประชาชน โดยผ่านตัวแทนของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยเป็นของประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ทั้งในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ในทางองค์กรด้านแผนงานและด้านงบประมาณ และในทางบุคคล โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ส่วนการที่ผู้ถูกร้อง มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นไปตามหลักสากล ที่ประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอรายชื่อและองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบที่ต้องแยกอิสระ จากกัน โดยมีความเสมอกันในทางกฎหมายและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	วุฒิสภา	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชนันท์ ธนานันท์ ผู้ร้องเรียนว่า ผู้ร้องเรียนผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ ครั้ง ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ และวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ และได้เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ผู้ถูกร้องประชุมพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔ ตามลำดับ แต่ที่ประชุมของผู้ถูกร้องมีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้ง ๒ ครั้ง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

วรรคสาม เป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกร้องในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด และการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการเหมือนกัน ไม่ได้กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา อันเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ถือเป็นการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง อันเป็นการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ กับขอให้มีคำสั่งเพิกถอนมติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๑๗ วางหลักการสำคัญให้ผู้ถูกร้องทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ นอกจากนี้ผู้ถูกร้องยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย เช่น ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมและตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อให้การดำเนินกิจการและปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกร้องได้ตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ร้องเรียนตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕ ซึ่งการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒

ศาลปกครองชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง ซึ่งการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่มีผลทำให้วุฒิสภาเข้ามาก้าวล่วง

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองของ ก.ศป. แต่อย่างใด โดย ก.ศป. สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ และสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือประธานศาลปกครองสูงสุดอย่างอิสระ โดยปราศจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลอย่างใด ๆ จากวุฒิสภา แม้ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้แต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือประธานศาลปกครองสูงสุด วุฒิสภาก็ไม่อาจนำบุคคลอื่นเข้ามาแทนที่บุคคลดังกล่าวได้ หน้าที่และอำนาจของผู้ถูกร้องสิ้นสุดเมื่อได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือประธานศาลปกครองสูงสุด การใดต่อจากนั้นอันเกี่ยวแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองได้รับการรับรองความเป็นอิสระไว้แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันหรืออนุวัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครอง อันจะทำให้คำพิพากษาได้รับการยอมรับจากคู่กรณี จึงกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อนเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เพียงเหตุเท่านี้ก็ไม่อาจทำให้ต้องถือว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยคำขอของผู้ร้องเรียนที่ขอให้เพิกถอนมติหรือการกระทำของผู้ถูกร้อง โดยเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒)

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษา

อรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” มาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ (๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด” วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ดำเนินการโดย ก.ศป. แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นั้น วุฒิสภามีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น มิอาจเข้ามาก้าวล่วงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองของ ก.ศป. ได้แต่อย่างใด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ จะไม่มีบทบัญญัติให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบ

จากผู้ถูกร้องเหมือนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งยังคงหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกับการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๕/๑ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ในเรื่องการร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องเรียนย่อมทราบอยู่ก่อนแล้วว่าผู้ที่ผ่านการสรรหาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดจาก ก.ศป. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน ย่อมเป็นความสมัครใจของผู้ร้องเรียนที่จะสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหากผู้ร้องเรียนได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา คงไม่เกิดปัญหาดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้าง และเมื่อผู้ร้องเรียนไม่ผ่านความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องในครั้งแรกแล้ว ผู้ร้องเรียนเห็นปัญหาดังกล่าวสามารถดำเนินการได้เช่นครั้งนี้ แต่ผู้ร้องเรียนสมัครใจเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดอีก แสดงว่าพร้อมยอมรับการต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องดังครั้งแรก จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๔ ตลอดจนอัยการสูงสุด คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ แม้จะไม่มีบทบัญญัติว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายของแต่ละองค์กรอิสระดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา แสดงว่าการต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มิใช่สิ่งที่ไม่สมควร ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมแต่ประการใด

การให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว แม้จะแตกต่างกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ก็เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หาใช่เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่ประการใด อีกทั้งไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติไว้

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หนังสือชี้แจง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ และขอให้เพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าวนั้น เห็นว่า มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องตามที่กล่าวอ้างเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของบุคคล ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) กรณีต้องด้วยมาตรา ๔๖ วรรคสาม ศาลไม่รับวินิจฉัยคำขอในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้” ส่วนมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง โดยมาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน โดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวม

เป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความแตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบ อันเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า หลักความเสมอภาคมีสาระสำคัญในการคุ้มครองบุคคลโดยจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง และวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน แม้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่เมื่ออำนาจและหน้าที่ของแต่ละศาลแตกต่างกัน ผู้พิพากษาหรือตุลาการในแต่ละศาลจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย และมีความเชี่ยวชาญตามคดีแต่ละประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละศาล มีที่มาที่แตกต่างกัน และลักษณะการแต่งตั้งและการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งย่อมแตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการ เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการของแต่ละศาล โดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม แต่ละศาลจึงกำหนดรูปแบบในการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่แตกต่างกัน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีตั้งแต่เริ่มเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา และต้องผ่านการทำหน้าที่ผู้พิพากษาไปตามลำดับชั้นศาลตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์และศาลฎีกา ในลักษณะผู้พิพากษาอาชีพ ซึ่งกว่าจะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาได้จะต้องสั่งสมความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการและควบคุมกำกับ

การปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมาตั้งแต่ต้นอย่างเข้มงวด จึงมีเหตุผลที่ไม่ต้องให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาอีก แต่สำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุด กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอาจดำเนินการได้โดยวิธีการพิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการและการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจมิใช่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ เมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงอาจมีกระบวนการในการคัดเลือกตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งที่แตกต่างกัน ทั้งลำดับชั้นศาลของศาลปกครองมีเพียง ๒ ชั้นศาล แตกต่างจากศาลยุติธรรมที่มี ๓ ชั้นศาล เช่นนี้ ไม่อาจนำความแตกต่างนั้นมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ การดำเนินการแต่ละกระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และใช้บังคับแก่ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้น เห็นว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการมีที่มาจากหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นหลักประกันให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้หลายกรณี เช่น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระในทางองค์กรโดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กร

มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระในทางบุคคลที่กำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย การทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เช่น ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่จะให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อดำเนินกิจการและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ โดยการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีการบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” โดยมีหลักการเพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะที่มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้คำพิพากษาชี้ขาดข้อพิพาทของศาลปกครองได้รับการยอมรับนับถือจากคู่กรณี โดยเฉพาะจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้ง

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องเหมือนดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ยังคงหลักการเดิมในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ ไว้ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ และฉบับต่อ ๆ มา หาได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสามที่ให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดไม่ อันแสดงว่าแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองยังคงเห็นเป็นการสมควรที่การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ฉะนั้น ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ กำหนดให้ ก.ศป. พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการและพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นโดยมีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเมื่อ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้อง จากนั้นผู้ถูกร้องจะดำเนินตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น เมื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการสามัญเสร็จแล้ว ผู้ถูกร้องจะดำเนินการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งบุคคลที่จะได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของที่ประชุมผู้ถูกร้อง การให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้องเป็นเพียงขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจาก ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว โดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการกลั่นกรองที่เกี่ยวกับ

ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังได้รับรายชื่อจากนายกรัฐมนตรี และสิ้นสุดลงเมื่อมีการพิจารณาลงมติซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อขั้นตอนดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่กระทำโดย ก.ศป. เนื่องจาก ก.ศป. มีความเป็นอิสระในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.ศป. กำหนด นอกจากนี้ องค์ประกอบของ ก.ศป. ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของผู้ถูกร้องจึงไม่ได้เป็นการใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับ ก.ศป. และไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง แต่เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งศาลปกครองและการทำหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	วุฒิสภา	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรรคสาม บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรา ๑๙๘ กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของศาลปกครองดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเพื่อความเป็นอิสระ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คดีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ตามคำร้องเรียนของนายรัชนันท์ ธนานันท์ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และมติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ อ้างว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า การบริหารงาน

บุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นการบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อน เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องเรียนผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ๒ ครั้ง แต่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบทั้ง ๒ ครั้ง

เห็นว่า ศาลปกครองเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๒๗๗ บัญญัติหลักการให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีที่มา ๒ ทาง คือ มาจากการเลื่อนตำแหน่งจากศาลปกครองชั้นต้น และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบัญญัติให้ผู้ทรงคุณวุฒิต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นตุลาการมาก่อนให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด แต่มาจากบุคลากรในองค์กรอื่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจและวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างไปจากองค์กรตุลาการ เป็นหลักการใหม่ที่แตกต่างจากการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงของศาลยุติธรรมที่แต่งตั้งจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานใช้หน้าที่และอำนาจตุลาการในองค์กรตุลาการเป็นเวลายาวนานหลายสิบปี ได้รับปลูกฝังอุดมการณ์ จริยธรรมและวัฒนธรรมการทำงานอย่างหนักแน่น หากผู้ใดมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริตหรือความประพฤติย่อมถูกดำเนินการทางวินัยให้พ้นจากราชการไปก่อนที่จะขึ้นสู่ตำแหน่งในศาลสูง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาเพื่อการกลั่นกรองโดยละเอียดรอบคอบ หลักการดังกล่าวยังคงได้รับการยืนยันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ ดังนั้น การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกได้ยึดถือปฏิบัติตลอดมาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติที่มาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพียงแต่บัญญัติการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระตามมาตรา ๑๙๘ แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ เนื่องจากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้แล้วทำนองเดียวกับหลักการออกหมายจับอาญาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๗ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับอาญา หลักการนี้ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยแก้ไขเพิ่มเติมลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๗ และได้รับการยืนยันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ วรรคสาม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้มีบทบัญญัติทำนองนี้อีกเนื่องจากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองแล้วเช่นกัน ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีบัญญัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองไว้แล้ว ไม่จำต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีก การแต่งตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นคนละประเด็นกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอิสระในการพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ เมื่อบุคคลใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว การบริหารงานก็อยู่ภายใต้ความเป็นอิสระของการบริหารงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองต่อไป การบัญญัติให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อนไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคกันในกฎหมาย และไม่ใช่การเลือกปฏิบัติ

การกระทำของวุฒิสภาผู้ถูกร้องที่มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกับการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงอัยการสูงสุด เป็นต้น

อาศัยเหตุผลข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยกำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ

ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ส่วนการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองดำเนินการโดยรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นฉบับแรก โดยมาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับการเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับ

ความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน” ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับดังปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ...” พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง รวมถึงกระบวนการในการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยมาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒)

ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้ถูกร้อง หนังสือชี้แจง เอกสารประกอบ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้

ข้อโต้แย้งที่ว่า การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน จึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยผู้ร้องเทียบเคียงกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่มีการบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน นั้น

เห็นว่า หลักความเสมอภาคมีสาระสำคัญที่เป็นหลักการพื้นฐาน คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ กรณีผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครอง ถือเป็นตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเหมือนกัน แม้จะมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่แตกต่างกันออกไปตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละศาล แต่หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการถือเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องได้รับการประกันโดยรัฐเพื่อไม่ให้มีอำนาจใดเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” แม้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง และวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน แต่การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กรดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกัน จึงต้องมีความเป็นอิสระทั้งในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความอิสระในทางองค์กร และความอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการเช่นว่านี้เป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของศาลเพื่อไม่ให้มีอำนาจใดเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและการบริหารงานบุคคล และเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับการประกันโดยรัฐอย่างเท่าเทียม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล การที่กระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมกับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดแตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เฉพาะในส่วนที่

กำหนดให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งแตกต่างกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบ ย่อมเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่แทรกแซงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ขัดต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้น

เห็นว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการมีที่มาจากหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นหลักประกันให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้หลายกรณี เช่น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระในทางองค์กรโดยมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคลที่ให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาและการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ในส่วนของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๗๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๒๒๖ บัญญัติให้ การแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล โดยกำหนดให้ ก.ศป. ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะที่มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ได้แก้ไขในส่วนขององค์ประกอบของ ก.ศป. ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมเพื่อความเป็นอิสระในส่วนของ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกต่อไป และไม่บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เมื่อพิจารณาถึงหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมายแล้ว หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเฉกเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวอันเป็นหลักการสำคัญไว้ ย่อมหมายถึงรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้เสนอให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบก่อน อย่างไรตาม แม้ที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๖ ครั้ง โดยไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแก้ไขหลักการที่ให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้ความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อนแต่อย่างใด แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็ไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นการยืนยันหลักการเดิมดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาที่ต้องการให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน เพราะการพิจารณาว่าบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นชอบบุคคลที่ ก.ศป. เสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ถูกร้องในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรภายนอก ที่มิใช่ ก.ศป. และไม่อยู่ในองค์ประกอบของ ก.ศป. เข้ามาแทรกแซงในกระบวนการได้มาและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ต้องดำเนินการโดย ก.ศป. ซึ่งผู้ถูกร้องอาจให้ความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นของ ก.ศป. ทำให้การบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. ขาดความเป็นอิสระ ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลปกครอง จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักความเป็นอิสระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ไม่ได้คงหลักการให้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน และผู้ถูกร้องยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติ “ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อ ดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔**

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชนันท์ ธนานันท์ (ผู้ร้องเรียน) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างว่าผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกทั้งสองครั้ง ครั้งแรกตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ และครั้งที่สองตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ก.ศป. ได้เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้นำชื่อผู้ร้องเรียนเสนอผู้ถูกร้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ทั้งสองครั้ง แต่ผู้ถูกร้องมีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ร้องเรียน ครั้งแรก ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ครั้งที่สอง ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔ และผู้ถูกร้องมีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งสองครั้ง ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และการกระทำหรือมติของผู้ถูกร้องตามกฎหมาย

ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องและศาลปกครองเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบการพิจารณา ผู้ถูกร้องได้ให้ความเห็นต่อผู้ร้องว่า การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ที่ได้รับคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนศาลปกครองโดยประธานศาลปกครองสูงสุดในขณะนั้นให้ความเห็นต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันหรืออนุวัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ศาลปกครองอยู่ในฐานะทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครอง อันจะทำให้คำพิพากษาได้รับการยอมรับจากคู่กรณี จึงกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลชั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชน บทบัญญัติดังกล่าวไม่ทำให้ผู้ถูกร้องเข้ามาก้าวล่วงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง หน้าที่และอำนาจของผู้ถูกร้องสิ้นสุดเมื่อได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้องเห็นว่าการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองและผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเหมือนกัน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม กำหนดให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้องก่อน แตกต่างจากการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ไม่กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นขั้นตอนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองที่ต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดย ก.ศป. การให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ถูกร้องจึงเป็นการแทรกแซงและขัดต่อหลักความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่ามติและการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบต่อผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๙๘ และขอให้สั่งเพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องเคยพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนซึ่งได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม จำนวน ๒ ครั้ง ผลการลงมติของที่ประชุมผู้ถูกร้องทั้งสองครั้งไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ร้องเรียน และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกร้องทราบ ที่ผ่านมาผู้ถูกร้องเคยพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวมจำนวน ๖ ครั้ง แต่มีบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ผ่านความเห็นชอบโดยผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ราย การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อนเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองได้ นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบของผู้ถูกร้องจึงมิได้เป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของ ก.ศป. เพราะยังสามารถ

ดำเนินการสรรหาบุคคลได้อย่างอิสระโดยปราศจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากผู้ถูกร้อง ในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ให้ความเห็นชอบก็ไม่อาจนำรายชื่อบุคคลอื่นที่เห็นว่ามีความเหมาะสมยิ่งกว่าเข้ามาแทนได้ และไม่มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งแก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งหน้าที่ของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น แม้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีความแตกต่างกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกร้อง แต่มิได้เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ผู้ถูกร้องดำเนินการต่อผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกรายเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของศาล จึงให้ประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะประธานกรรมการตุลาการศาลปกครองทำคำชี้แจงเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะประธาน ก.ศป. ชี้แจงโดยสรุปว่า การกำหนดให้ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นองค์กรในทางนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด นั้น ขัดแย้งต่อหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เพราะผู้ถูกร้องเป็นองค์กรภายนอกศาลปกครอง อาจใช้อำนาจขัดแย้งกับ ก.ศป. ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสูงสุดของศาลปกครอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้อง เป็นเสมือนบทยกเว้นของหลักการที่รับประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองมีการบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยไม่มีบทบัญญัติที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องอีก อันเป็นการยกเลิกบทยกเว้นของหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองดังที่เคยบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หนังสือชี้แจงความเห็น และเอกสารประกอบทั้งหมดในสำนวนแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนมติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยให้เพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าวได้ จึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๑๙๘ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้อง

ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

มาตรา ๔๗ การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมิใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำของรัฐบาล

(๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

(๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

(๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒

(๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

มาตรา ๔๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน

หกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ

(๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด

ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แตกต่างในสาระสำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองไว้ว่า

“การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” แต่วรรคสองได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” เห็นได้ว่า การกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นองค์กรในทางนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๒๗๘ ด้วยนั้น แม้จะสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่มุ่งหมายจะให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ใช้อำนาจตุลาการมีความยึดโยงกับประชาชนตามแบบประเทศตะวันตกบางประเทศ แต่หลักการดังกล่าวก็มิใช่หลักนิติธรรมโดยตรง จึงอาจขัดต่อหลักนิติธรรมในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการได้หากหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรมในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการนั้นถูกใช้โดยขาดความสมดุล หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยดังกล่าวจึงมิได้มีผลบังคับให้ต้องผูกพันกับทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเสมอไป โดยเฉพาะองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน โดยบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๒๗๗ ซึ่งเป็นเสมือนบทยกเว้นของหลักการที่รับประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองในวรรคหนึ่งของมาตราเดียวกัน แม้ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองยังคงเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์

และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล”

จนกระทั่งต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ มาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัตินี้จึงเป็นการยืนยันหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง ว่าต้องเป็นไปโดยอิสระและต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเท่านั้น จึงได้ตัดบทบัญญัติเดิมส่วนที่บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งดังที่เคยบัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๒๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และวรรคสองของมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ออกไปทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าประสงค์ให้มีการยกเลิกบทบัญญัติเดิมที่บัญญัติให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากหากหลักการเดิมขยายขอบเขตแห่งอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบออกไป ย่อมส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการตามหลักนิติธรรมได้ เพราะหากตุลาการต้องตัดสินคดีความโดยเกรงว่าหากตัดสินไปทางหนึ่งทางใดแล้วจะเกิดผลกระทบต่อสถานะการดำรงตำแหน่งของตน ย่อมเป็นการสูญเสียหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการตามหลักนิติธรรมไปในที่สุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘ จึงบัญญัติให้เกิดความสมดุล โดยให้คงมี

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคนที่ได้รับเลือกจากตุลาการศาลปกครองให้เป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็น เสนอแนะ หรือทักท้วงการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๖ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๘ ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว กรณีจึงต้องถือว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว” จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า แม้ว่าในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่เห็นชอบตัวบุคคลที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองคัดเลือกแล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่อาจนำบุคคลอื่นมาแต่งตั้งแทนได้ เห็นว่า อำนาจหักล้างมติของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในกรณีดังกล่าวของผู้ถูกร้อง เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันมีผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อหลักนิติธรรมในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการซึ่งมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ อีกทั้งบทยกเว้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เคยให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ถูกร้องก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอาศัยเพียงลำพังอำนาจตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทำการดังกล่าวได้ ส่วนประเด็นที่ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลปกครองมีศักดิ์ศรีมีเกียรติภูมิทัดเทียมกับคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องกำหนดการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยให้ผ่านความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องก่อน นั้น เห็นว่า แม้ศาลปกครองจะมีสถานะเป็นองค์กรศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่ก็ไม่มีเหตุผลที่การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและได้รับการรับรองความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยผู้ถูกร้องอีกแต่อย่างใด เห็นได้จากกรณีของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับเจ้าพนักงานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการล้วนเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีความจำเป็นที่การคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือประธานศาลฎีกาต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ถูกร้องด้วยแต่อย่างใด

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสามหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แต่เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น คดีปกครองก็เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะด้านซึ่งสมควรให้ใช้หลักกฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกับคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปเท่านั้น แต่ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็คือศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๐ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๘ ถึงมาตรา ๑๙๘ จึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและของตุลาการศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๙๖ และมาตรา ๑๙๘ เหมือนกันทุกประการ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าผู้ถูกร้องยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ทั้งที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้มีมติให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นได้ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเช่นเดียวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่ให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือประธานศาลฎีกาให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่จำต้องส่งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกร้องพิจารณาซ้ำอีกว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นั้นจึงเห็นได้ว่า การตีความและการใช้กฎหมายของผู้ถูกร้องกรณีเช่นนี้ย่อมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว” นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- พรรคไทรักธรรม ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทรักธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง พยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมือง และเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ เดิมชื่อ “พรรคไทยรักธรรม” ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “พรรคไทรักธรรม” ตามประกาศ

นายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยใช้สำนวนไต่สวนที่ผู้ร้องมีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องตามสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ได้แก่ นางทองคำ วงสุวรรณ์ และพยานทั้งสิบ ให้การว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องเชิญชวนประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ โดยมีเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่ม หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบจำนวน ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคได้ พรรคผู้ถูกร้องจะซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท โดยนายมนัส มีชาวนา นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ ร่วมกันสอนการทำดอกไม้จันทน์ และพูดเชิญชวนในระหว่างการสอนให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ออกค่าบำรุงพรรค พยานทั้งสิบเอ็ดยืนยันว่า หากไม่จูงใจด้วยวิธีการดังกล่าวจะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องเปิดสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตรได้ นายมนัส มีชาวนา ให้การว่า พยานรับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้หาสมาชิกพรรคในจังหวัดพิจิตรเพื่อเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้อง โดยการเสนอนโยบายการส่งเสริมอาชีพทำดอกไม้จันทน์ และจูงใจว่าหากสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจะได้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ โดยตนเป็นผู้สำรองค่าสมัครสมาชิกพรรคทั้งรายปีและตลอดชีพให้ก่อน เมื่อเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้องแล้วพรรคจะโอนเงินคืน ซึ่งตนเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องเพื่อช่วยเหลือชาวบ้านให้มีรายได้ นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ ให้การว่า พยานทั้งสามร่วมกับนายมนัส มีชาวนา หาสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร จริง โดยมีหน้าที่สอนทำดอกไม้จันทน์ ระหว่างนั้นนายมนัส มีชาวนา พูดเชิญชวนให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง) ให้การว่า การทำดอกไม้จันทน์เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาตลอด ๕ ปี มีวัตถุประสงค์สร้างอาชีพ โดยจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนและรับเงินอุดหนุน

จากพัฒนาชุมชนมาดำเนินการเป็นทุนให้แก่สมาชิก แต่หลังจากมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง พยานปรึกษาการดำเนินการลักษณะดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับแจ้งว่าการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าว

ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๙) (๑๕) และวรรคสอง มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๗ เป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ จึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๙๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

(๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง คือ นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (ชื่อ – สกุลเดิม นายนราวิชญ์ ชะยะ) นายสุพัฒพงศ์ แย้มอิ่ม นายวิวัฒน์ พูลเกตุ นายณรงค์ฤทธิ์ เรียบทวี นางปราณี อังศิริจินดา นายพักรูดิน วายาโยะ นายธงชัย แสงสุมาตร นายสมพร พิบูลย์ นางสายชล ไม้เจริญ นายนพดล พรหมนุช นายสุนธรเทพ ทองสา นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ (ชื่อ – สกุลเดิม นางเรณู ฉิมนาคพันธ์)

(๓) มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

๑. พรรคผู้ถูกร้องมีนโยบายส่งเสริมความรู้และสนับสนุนการประกอบอาชีพเสริมให้แก่ประชาชน โดยรวมกลุ่มจัดอบรมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เมื่อผ่านการฝึกฝนการทำดอกไม้จันทน์แล้ว พรรคผู้ถูกร้องจะแนะนำให้สมาชิกรวมตัวกันจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อดำเนินการผลิตและจัดจำหน่าย ใช้ชื่อว่า “วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรม” โดยไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์ไว้เองแต่จะหาผู้รับซื้อดอกไม้จันทน์ให้ เว้นแต่พรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อไว้ในกรณีที่นำดอกไม้จันทน์ไปใช้ในกิจกรรมทางการเมือง การดำเนินการดังกล่าวทำให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน จำนวน ๖ แห่ง และการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีขั้นตอนและวิธีการกำหนดไว้ตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ผู้สมัครต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองโดยสามารถเลือกว่าจะชำระแบบรายปีหรือแบบตลอดชีพ พรรคผู้ถูกร้องไม่เคยตกลงว่าผู้ใดสมัครเป็นสมาชิกของกลุ่มทำดอกไม้จันทน์แล้วผู้นั้นมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และไม่บังคับหรือจูงใจให้ประชาชนที่ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องก่อน การสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์เป็นการดำเนินการที่แยกจากการสมัครเป็นสมาชิกพรรค หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่เคยสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด สนับสนุน สำรองจ่าย หรือจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรค

๒. พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้อง ได้แก่ นางทองคำ วงสุวรรณ์ นางลำยวง น่วมด้วง และนางสาวสุทิน พุกยอด เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดพิจิตร เขตเลือกตั้งที่ ๑ เขตเลือกตั้งที่ ๒ และเขตเลือกตั้งที่ ๓ ตามลำดับ ระหว่างการหาเสียงบุคคลทั้งสามเรียกร้องให้พรรคผู้ถูกร้องจัดหาเงินสนับสนุน

ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องขอให้บุคคลทั้งสามเดินรณรงค์หาเสียงโดยใช้นโยบายของพรรคโดยสุจริต เที่ยงธรรม และมิได้จัดหาเงินให้ สร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลทั้งสาม ส่วนนายมนัส มีชาวนา เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคผู้ถูกร้อง ลำดับที่ ๒๘ แต่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง จึงขอตำแหน่งทางการเมือง แต่นายมนัส มีชาวนา ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ พยานของผู้ร้องดังกล่าวมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อน คำให้การของพยานดังกล่าวฟังไม่ขึ้น สำหรับพยานของผู้ร้องอื่นอีก ๘ คน ล้วนเป็นบุคคลที่ยื่นใบสมัครแสดงความประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์กับนางทองคำ วงสุวรรณ์ ด้วยความสมัครใจ และพยานทั้งแปดยื่นสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยกรอกประวัติลงในใบสมัครเป็นสมาชิกพรรคด้วยตนเองพร้อมชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามระเบียบและขั้นตอนการสมัครเป็นสมาชิกทุกประการ

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ให้ผู้ร้องจัดส่งข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับพรรคผู้ถูกร้อง และให้พยานของพรรคผู้ถูกร้อง ๕ ปาก จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุม (ชวเลข) บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ สรุปได้ว่า บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ศรัทธาในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้าเป็นสมาชิกพรรคเพราะอามิสสินจ้าง เพราะสมาชิกพรรคที่มุ่งหวังในอามิสสินจ้างย่อมไม่ใส่ใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง และต้องการให้ประชาชนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองโดยการชำระค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วม มีบทบาท และมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งในระบอบประชาธิปไตย สร้างความศรัทธาและความเชื่อถือให้แก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ งบการเงินของพรรคการเมือง และเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึงปัจจุบัน สรุปได้ว่า

๑. ข้อมูลเกี่ยวกับงบการเงินของพรรคผู้ถูกร้อง มีรายจ่ายสุทธิสูงกว่ารายได้ ปี ๒๕๖๐ จำนวน -๖๑๖,๐๐๐ บาท ปี ๒๕๖๑ จำนวน -๔,๓๔๒,๑๐๐ บาท ปี ๒๕๖๒ จำนวน -๒,๔๙๓,๑๖๓.๖๕ บาท และมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายสุทธิ ปี ๒๕๖๓ จำนวน ๘,๗๓๕,๐๓๓.๓๒ บาท (สะสมนับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคจนถึงสิ้นปีปฏิทิน) และมีสินทรัพย์ ปี ๒๕๖๐ จำนวน ๖,๑๐๐ บาท ปี ๒๕๖๑ จำนวน ๒๕๒,๐๐๐ บาท ปี ๒๕๖๒ จำนวน ๔๐๒,๙๓๖.๓๕ บาท และปี ๒๕๖๓ จำนวน ๘,๙๓๓,๑๓๓.๓๒ บาท (ณ สิ้นปีปฏิทิน)

๒. ข้อมูลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองของพรรคผู้ถูกร้อง ได้รับจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ปี ๒๕๖๒ จำนวน ๑๑,๐๙๕,๘๕๓.๓๐ บาท ปี ๒๕๖๓ จำนวน ๖,๗๐๗,๖๙๔.๖๔ บาท ปี ๒๕๖๔ และปี ๒๕๖๕ ไม่ได้รับการจัดสรรเงินดังกล่าว

นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ นางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็น สรุปได้ว่า นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ ประธานที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรค พยานทั้งห้าให้การเพิ่มเติมจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคผู้ถูกร้องว่า ผู้สมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองโดยเลือกได้ ๒ แบบ คือ แบบรายปี จำนวน ๑๐๐ บาท หรือแบบตลอดชีพ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท พยานทั้งห้ายืนยันว่า ไม่เคยสำรองเงินและไม่เคยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง พยานทั้งห้าไม่ได้จูงใจหรือสั่งการให้บุคคลใดจูงใจประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องโดยชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์หรือเสนอว่าจะออกค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อมูลและเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของพยานบุคคล และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง การบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก กำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วม อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้... (๑๕) รายได้ของพรรคการเมืองและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับ...” และมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่ศรัทธาในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคเพียงเพราะอามิสสินจ้าง เนื่องจากสมาชิกพรรคที่มุ่งหวังในอามิสสินจ้างย่อมไม่ใส่ใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นให้สมาชิกพรรครู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค ส่งผลให้สมาชิกพรรคมีความใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง เพื่อให้ผลการดำเนินการของพรรคการเมืองคุ้มค่ากับที่ตนเองได้ชำระค่าบำรุง

พรรคการเมือง ดังนั้น มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง จึงมีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกันว่า สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรค มิเช่นนั้นย่อมเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองโดยไม่มีสมาชิกพรรคโต้แย้งคัดค้าน ทำให้พรรคการเมืองสูญเสียความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ไม่ส่งผ่านเจตจำนงของประชาชนไปสู่การบริหารประเทศ แต่กลับส่งผ่านเจตจำนงของกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองไปสู่การบริหารประเทศแทน ซึ่งเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย การตั้งพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙ พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง และต้องไม่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันตามมาตรา ๒๐ การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปเพื่ออุดมการณ์ในทางการเมืองที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เป็นการเมืองที่บริสุทธิ์ปราศจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ปราศจากการรวมตัวกันเพื่อสร้างอิทธิพลหรืออำนาจใด ๆ ในทางมิชอบ ทั้งนี้กฎหมายให้การสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้พรรคการเมืองแสวงหาประโยชน์หรือรับประโยชน์จากบุคคลใดในทางมิชอบ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ทำการไต่สวนแล้ว ผู้ร้องมีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกพรรค โดยเชิญชวนประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) กำหนดเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ พรรคผู้ถูกร้องจะซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้แก่สมาชิกพรรคและส่งมายังสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตร เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท การสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิก

หรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องให้การสอดคล้องกันทั้งสิบห้าปากว่า ผู้ประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนโดยไม่ต้องเสียค่าสมัครหรือค่าบำรุงพรรคเนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องออกเงินค่าบำรุงพรรค หากไม่จูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์จะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง โดยนายมนัส มีชาวนา ให้การว่าได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้ดำเนินการหาสมาชิกพรรคเพื่อเปิดสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดพิจิตรโดยใช้วิธีการดังกล่าว

ข้อที่พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าโต้แย้งว่า การดำเนินการดังกล่าวของพรรคผู้ถูกร้องเป็นไปตามนโยบายของพรรคในการส่งเสริมอาชีพประชาชนเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์ไว้เอง ไม่เคยจูงใจหรือสั่งให้บุคคลใดไปจูงใจผู้ที่ประสงค์จะสมัครสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน การสมัครเป็นสมาชิกพรรคต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคและเงื่อนไขในใบสมัครของพรรคผู้ถูกร้อง และไม่เคยสั่งการให้บุคคลใดสำรองค่าบำรุงพรรคการเมืองไปก่อนนั้น เห็นว่า แม้พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าโต้แย้งปฏิเสธข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง แต่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้ถ้อยคำในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องยอมรับว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเคยให้คำปรึกษาแก่พรรคผู้ถูกร้องกรณีการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะดังกล่าวว่าไม่สามารถกระทำได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าวก่อนมีการเลือกตั้ง และพรรคผู้ถูกร้องยอมรับว่าเคยซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มสมาชิกเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พยานบุคคลในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อนนั้น เห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าพยานของผู้ร้องจะได้รับประโยชน์อันใดหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการให้ถ้อยคำของพยานผู้ร้องลักษณะดังกล่าวอาจทำให้บุคคลผู้กระทำต้องรับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๙ แต่พยานของพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิด อาจถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ เป็นบุคคล

ซึ่งมีตำแหน่งในพรรคผู้ถูกร้อง อันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีส่วนได้เสียโดยตรง ชอบที่จะให้การเป็นประโยชน์แก่พรรคผู้ถูกร้อง ข้อโต้แย้งของพรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าไม่มีน้ำหนักเพียงพอรับฟังหักล้างข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้นายมนัส มีชาวนา จูงใจประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และเสนอว่าจะซื้อวัสดุอุปกรณ์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท กระทั่งพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคครบจำนวน ๕๐๐ คน สามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมอบหมายให้นายมนัส มีชาวนา ดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจึงมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง แม้การยุบพรรคการเมืองอาจกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและอาจกระทบต่อสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจำนวนมากที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันและรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง แต่การรับสมัครสมาชิกพรรคด้วยวิธีการดังกล่าวไม่อาจส่งผลให้พรรคผู้ถูกร้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือเป็นองค์กรในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถผลักดันแนวความคิดของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากการหลงเชื่อด้วยวิธีการจูงใจของพรรคผู้ถูกร้อง บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ศรัทธาในพรรคการเมือง ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค และไม่ใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องอย่างแท้จริง แต่สมัครเป็นสมาชิกพรรคเพราะมุ่งหวังที่จะได้เงินจากการทำดอกไม้จันทน์หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคผู้ถูกร้องให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายเจตนารมณ์ของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อพรรคผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง พฤติการณ์ในคดีสมควรกำหนดให้สอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ซึ่งห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ดังนั้นให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ต้องให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากสั่งให้ยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องช่วงเวลาดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็น

กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้... (๑๕) รายได้ของพรรคการเมืองและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุดังต่อไปนี้... (๓) ไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน” และมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก” โดยที่มาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่ศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคเพียงเพราะมุ่งหวังในประโยชน์ตอบแทนแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากสมาชิกพรรคที่มุ่งหวังในประโยชน์ตอบแทนย่อมจะไม่ใส่ใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกพรรครู้สึกว่าตนเอง

เป็นเจ้าของพรรค ส่งผลทำให้สมาชิกพรรคมีความใส่ใจที่จะตรวจสอบติดตามและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรค เพื่อให้ผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตนและเกิดคุณค่ากับเม็ดเงินที่ตนเองได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองไป ดังนั้น มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีหลักการเช่นเดียวกันว่า สมาชิกพรรคต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรค มิเช่นนั้นย่อมจะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองทำให้สูญเสียความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ การครอบงำหรือการไม่มีส่วนร่วมดังกล่าวจะส่งผลให้พรรคการเมืองไม่นำพาต่อเจตจำนงของประชาชนไปสู่การบริหารประเทศแต่กลับถูกชี้นำโดยกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลต่อพรรคไปสู่การบริหารประเทศแทน ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า พรรคผู้ถูกร้องจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ มีสมาชิกพรรคจำนวน ๑๐,๕๑๐ คน มีสาขาพรรคจำนวน ๕ สาขา ตามข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๕ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อมีการจัดตั้งพรรคการเมืองผู้ถูกร้องขึ้นมาแล้ว ผู้ถูกร้องมีนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพโดยมุ่งเน้นการสร้างอาชีพเสริมต่าง ๆ ของทุกหมู่บ้านให้มากยิ่งขึ้นพร้อม ๆ กันทั่วประเทศอย่างยั่งยืน พร้อมสนับสนุนด้านการตลาดโดยใช้สาขาพรรคในการเป็นศูนย์กลางในการรับซื้อและกระจายสินค้าของประชาชน ผู้ถูกร้องได้มีการออกไปให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วประเทศ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีอาชีพเสริมในโครงการฝึกอบรมอาชีพ “ดอกไม้ประดิษฐ์” โดยผู้ถูกร้องให้คำแนะนำและส่งเสริมให้กลุ่มประชาชนที่มีความสนใจให้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนขึ้นเพื่อสะดวกต่อการจัดจำหน่าย และผู้ถูกร้องได้ทำกิจกรรมและส่งเสริมความรู้ในการ “ประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์” ผ่านหน่วยราชการหรือผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนทั่วไป จนกระทั่งมีการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพื่อประดิษฐ์ดอกไม้ จำนวน ๖ กลุ่ม ปรากฏตามสำเนาหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ (๑) วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรม อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี (๒) วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรม อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก (๓) วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรม อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี (๔) วิสาหกิจชุมชนประดิษฐ์ดอกไม้และปลูกพืชสมุนไพร จังหวัดสกลนคร (๕) วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรมม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี และ (๖) วิสาหกิจชุมชนไทรักธรรมเมืองสระบุรี ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งพรรคมีนโยบายพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคไทรักธรรม พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สำคัญว่า นโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยการสร้างความพอเพียงให้กับประชาชนในการดำเนินชีวิตด้วยทฤษฎีความพอเพียงและความยั่งยืน

พัฒนาระบบธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ให้มีความยุติธรรม องค์กรที่เป็นมหาชนต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารการจัดหาแหล่งเงินทุนให้กับนักลงทุนหน้าใหม่ และให้โอกาสผู้ที่ทำธุรกิจแล้วประสบปัญหาเศรษฐกิจจากปัจจัยทางธรรมชาติ ได้มีโอกาสทำธุรกิจใหม่ จัดทำกองทุนเพื่อธุรกิจรายย่อย โดยให้หน่วยงานรัฐเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนให้ความรู้เชิงวิชาการด้านการเงินการคลังกับธุรกิจทุกประเภท

คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องได้จูงใจชาวบ้านในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้รวมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนซื้อวัสดุอุปกรณ์ และเมื่อทำเสร็จแล้วพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละหนึ่งบาท แต่มีเงื่อนไขว่าต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ และพรรคผู้ถูกร้องยังจูงใจชาวบ้านอีกว่าการสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากพรรคจะออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ก่อน อันเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ แต่พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรครวมห้าปาก ได้แก่ นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ นางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ ให้การปฏิเสธว่า พรรคผู้ถูกร้องดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของพรรคที่ต้องการให้ความรู้และฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่สนใจรวมตัวกันเป็นกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ และสนับสนุนให้ชาวบ้านจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจัดจำหน่าย พรรคผู้ถูกร้องดำเนินกิจการโดยวิธีการที่เปิดเผยจนกระทั่งทำให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันตั้งวิสาหกิจชุมชนได้อย่างน้อย ๖ แห่ง การดำเนินกิจการดังกล่าวสร้างความสนใจให้แก่ประชาชนทำให้มีผู้มาสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเองเป็นจำนวนมาก และในการสมัครเป็นสมาชิกพรรค ผู้สมัครต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบรายปี จำนวน ๑๐๐ บาท หรือแบบตลอดชีพ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พิเคราะห์จากนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ฟังได้ว่าการจัดตั้งกลุ่มทำดอกไม้จันทน์เป็นการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคตามข้อบังคับพรรคไทยรักธรรม พ.ศ. ๒๕๕๖ ในด้านเศรษฐกิจ โดยนโยบายพรรคดังกล่าวได้ประกาศใช้อย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ และมีการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายพรรค จึงเป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องอาศัยแนวนโยบายให้โอกาสกับประชาชนเข้าถึงการทำธุรกิจใหม่ โดยชักชวนบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันมารวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มทำดอกไม้จันทน์

อันเป็นการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม เตรียมความพร้อม และสร้างความพอเพียงให้กับประชาชน เพื่อผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคให้ถูกใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศต่อไป แม้ว่าชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่สาขาจังหวัดพิจิตร โดยการชักชวนของนายมนัส มีชาวนา โดยมุ่งหวังจะมีรายได้จากการทำดอกไม้จันทน์ โดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง เห็นว่า นายมนัส มีชาวนา มีจุดประสงค์ในการรวบรวมสมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดพิจิตรให้ได้จำนวนห้าร้อยคนขึ้นไป เพื่อจัดให้เป็นสาขาพรรคผู้ถูกร้องตามกฎหมาย โดยนายมนัส มีชาวนา จะได้เป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อของพรรคผู้ถูกร้อง โดยได้รับการสั่งการจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้หาสมาชิกพรรคโดยให้สำรองจ่ายค่าสมัครสมาชิกพรรคไปก่อน และนายมนัส มีชาวนา ได้สำรองจ่ายไปก่อนประมาณ ๒๐๐ กว่าคน แต่ตามคำร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำเช่นเดียวกันนี้ที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องจังหวัดอื่น หรือในชุมชนวิสาหกิจอื่น รวมทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีพยานอื่นในสาขาพรรคผู้ถูกร้องที่จังหวัดพิจิตรว่ามีการกระทำดังกล่าว นอกจากพยาน ๑๕ ปาก ที่สอบสวนไว้ ทั้งที่มีสมาชิกในสาขาพรรคจังหวัดพิจิตรไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน และนายมนัส มีชาวนา ให้การว่าได้สำรองจ่ายค่าสมาชิกไปก่อนประมาณ ๒๐๐ กว่าคน และมีสมาชิกวิสาหกิจชุมชนอีก ๖ แห่ง พยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนจึงไม่อาจรับฟังได้อย่างชัดเจนและมั่นคงว่ามีการกระทำผิดตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงยังไม่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่สั่งให้ยุบพรรคไทรักธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสองประกอบมาตรา ๓๐ เมื่อไม่สั่งให้ยุบพรรคไทรักธรรมแล้วประเด็นอื่นจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยใช้สำนวนที่ผู้ร้องมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ว่าในช่วงระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องได้เชิญชวนให้ชาวบ้านในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้เข้ามารวมกลุ่มกันทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันทำดอกไม้จันทน์ เมื่อทำเสร็จแล้วพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ นอกจากนั้น ในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวของพรรคผู้ถูกร้องเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐

ในส่วนของข้อที่พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าโต้แย้งว่า การดำเนินการดังกล่าวของพรรคผู้ถูกร้องเป็นไปตามนโยบายของพรรคในการส่งเสริมอาชีพชาวบ้านเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ชาวบ้านและไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์ไว้เอง และไม่เคยจูงใจหรือสั่งให้บุคคลใดไปจูงใจผู้ที่ประสงค์จะสมัครสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน การสมัครเป็นสมาชิกพรรคต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคและเงื่อนไขในใบสมัครของพรรคผู้ถูกร้อง และไม่เคยสั่งการให้บุคคลใดสำรองค่าบำรุงพรรคการเมืองไปก่อน นอกจากนั้น พยานบุคคลในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อนนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าโต้แย้งปฏิเสธข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง แต่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเคยให้ถ้อยคำในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องยอมรับว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้คำปรึกษากับพรรคผู้ถูกร้องถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะดังกล่าวว่าไม่สามารถกระทำได้ ต่อมาพรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าวก่อนมีการเลือกตั้ง และพรรคผู้ถูกร้องยังรับว่าเคยซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มสมาชิกเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองด้วย ในส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พยานบุคคลในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อนนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าพยานของผู้ร้องจะได้รับประโยชน์อันใดหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการให้ถ้อยคำของพยานผู้ร้องลักษณะดังกล่าวอาจทำให้บุคคลผู้กระทำต้องรับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๙ แต่พยานของพรรคผู้ถูกร้องต่างก็เป็นหรือเคยเป็น

กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิด ซึ่งอาจถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง และมีพยานบุคคลซึ่งมีตำแหน่งในพรรคผู้ถูกร้องอันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีส่วนได้เสียโดยตรง ชอบที่จะให้การเป็นประโยชน์กับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อโต้แย้งของพรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอรับฟังหักล้างข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พรรคผู้ถูกร้องจูงใจชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ และเสนอว่าจะซื้อวัสดุอุปกรณ์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท จนกระทั่งพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคครบจำนวน ๕๐๐ คน และสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร นอกจากนั้น ในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมืองแต่อย่างใด พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจึงมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งการหาสมาชิกพรรคด้วยวิธีการดังกล่าวไม่อาจส่งผลให้พรรคผู้ถูกร้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือเป็นองค์กรในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถผลักดันแนวความคิดของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากการหลงเชื่อด้วยวิธีการจูงใจของพรรคผู้ถูกร้อง บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ศรัทธาในพรรคการเมือง ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค และไม่ใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องอย่างแท้จริง **แต่สมัครเป็นสมาชิกพรรคเพราะมุ่งหวังที่จะได้เงินจากการทำดอกไม้จันทน์หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคผู้ถูกร้องให้** เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อันเป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง **บทบัญญัติที่ชัดแจ้งดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่นได้**จึงจำต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มิได้กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ ดังนั้น **เพื่อมิให้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิพลเมืองของรัฐต้องถูกเพิกถอนไปอย่างถาวร** จึงควรกำหนดเวลาที่แน่นอนโดยพิจารณาถึง**หลักความได้สัดส่วน**ในการจำกัดสิทธิดังกล่าว เพื่อมิให้กฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอันขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงเห็นว่าในกรณีของการกระทำของผู้ถูกร้องยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดเกิดผลเสียหายต่อระบอบการปกครองของประเทศชาติ อาศัยหลักการที่ว่า **“สังคมที่เป็นธรรมคือสังคมที่ให้โอกาสคน”** จึงเห็นควรให้โอกาสแก่คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องโดยการกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะของการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยสิ้นเชิงหรือความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ซึ่งห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่

หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ อันเป็นระยะเวลาที่สมควรแก่เหตุ ซึ่งสอดคล้องกับที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ ดังนั้น จึงเห็นควรให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นควรสั่งให้ยุบพรรคไทรักธรรม ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหาร

พรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยเปิดรับสมัครสมาชิกพรรคในช่วงระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ที่ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร เพื่อดำเนินการให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

ของผู้ถูกร้องในจังหวัดพิจิตร โดยนายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง) ได้สั่งการให้นายมนัส มีชาวนา ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องในขณะนั้น เชิญชวนให้ประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร สมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) ซึ่งเป็นนโยบายของผู้ถูกร้องที่มุ่งเน้นช่วยเหลือประชาชนให้มีรายได้เสริมจากการผลิตและจำหน่ายดอกไม้ประดิษฐ์ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ใดสนใจจะเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ จำเป็นที่จะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มดังกล่าว และหากมีผู้มาสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจนครบจำนวนห้าร้อยคนขึ้นไป จนกระทั่งผู้ถูกร้องสามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดพิจิตรได้ ผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกและจะจัดส่งมาที่สาขาพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องในจังหวัดพิจิตร จากนั้นจึงให้สมาชิกพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมารับวัสดุอุปกรณ์ไปทำดอกไม้จันทน์ที่บ้านและเมื่อทำเสร็จแล้วทางผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละหนึ่งบาท โดยประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตรที่ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องให้การยอมรับตามสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องว่า หากไม่มีการจูงใจดังกล่าวก็จะไม่มีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องมีเงื่อนไขในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) ว่าจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มดังกล่าว อีกทั้งผู้สมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องในกรณีดังกล่าวไม่ต้องชำระค่าสมัครเป็นสมาชิกหรือค่าบำรุงพรรค เนื่องจากผู้ถูกร้องจะชำระเงินค่าดังกล่าวแทนผู้สมัคร

ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของพยานผู้ถูกร้องทั้งห้า ปรากฏว่า การเชิญชวนให้ประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตรมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ไม่ได้เกิดจากการบังคับว่าต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเสียก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) แต่เป็นการที่พรรคผู้ถูกร้องไปให้ความรู้และส่งเสริมให้ประชาชนฝึกหัดอาชีพทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) และก่อตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ก่อให้เกิดรายได้เสริมแก่ประชาชน และในกรณีที่ไปชักชวนให้ประชาชนมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก็เป็นไปโดยความสมัครใจของสมาชิกเอง โดยมีการกรอกใบสมัครและชำระเงินค่าบำรุงพรรคตามระเบียบ ผ่านสมาชิกหรือตัวแทนพรรคผู้ถูกร้องที่ได้รับมอบอำนาจจากทางพรรคผู้ถูกร้องให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่รับสมัครสมาชิก โดยทางพรรคผู้ถูกร้องมิได้มีการไปจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์อันเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับประชาชนแต่อย่างใด การเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) เป็นกรณีที่แยกออกต่างหากกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง อีกทั้งคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้สั่งการหรือรู้เห็นในการจูงใจประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร

ให้สมัครสมาชิกพรรคโดยวิธีการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) หรือเสนอว่าจะออกค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร นอกจากนี้ภายหลังที่มีการร้องเรียนกรณียุบพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ถูกร้องยังได้มอบหมายให้นายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ (พยานผู้ถูกร้อง) ลงพื้นที่เพื่อสืบสวนข้อเท็จจริง โดยได้สอบถามชาวบ้านในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ที่มีชื่อเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง กลุ่มสมาชิกพรรคดังกล่าวยืนยันว่าได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองจริง อีกทั้งไม่รู้เรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการเชิญชวนให้เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยกลุ่มสมาชิกพรรคดังกล่าวสมัครใจเป็นสมาชิกเองเนื่องจากญาติพี่น้องของกลุ่มสมาชิกพรรคดังกล่าวประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดพิจิตร แต่ทั้งนี้ กลุ่มสมาชิกพรรคดังกล่าวไม่ได้ยินยอมที่จะมาเป็นพยานต่อศาล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก” และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น... (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือ มาตรา ๗๔... ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ กำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๕ ที่บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปประเทศในด้านการเมืองตามมาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมือง

พัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปประเทศในด้านการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปพรรคการเมือง จึงต้องมีการบัญญัติบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ควบคุมและดูแลการบริหารพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง อีกทั้งมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมรวมไปถึงการเปิดรับสมัครสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคน และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน (๒) จัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป” อันเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีจำนวนสมาชิกตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง และป้องกันการครอบงำพรรคการเมืองจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้ หากพรรคการเมืองใดไม่อาจดำเนินการเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกพรรคตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนด ย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ (๑) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๓ (๑) หรือ (๒) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด...” ดังนั้น จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อสถานภาพของพรรคการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

พรรคการเมืองจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจการเพื่อเปิดรับสมัครสมาชิกพรรคหรือเชิญชวนให้ประชาชนมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคให้ได้จำนวนตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนด โดยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นการสมัครที่เกิดจากเจตนาที่แท้จริงที่ต้องการจะเข้าร่วมกับพรรคการเมือง กล่าวคือ ต้องมีเจตนาที่จะมีส่วนร่วมและรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรมเพื่อมาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อีกทั้งตรวจสอบการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ หากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการที่แท้จริง แต่เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทน สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวย่อมไม่มีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง อันเป็นการปล่อยให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไร้การตรวจสอบ และเป็นการบ่อนทำลายหลักการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤตทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศมาเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งอันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการเกิดวิกฤตทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ จึงต้องบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก

เมื่อข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องได้ความว่า ผู้ถูกร้องได้เปิดรับสมัครสมาชิกพรรคในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ โดยใช้วิธีการเชิญชวนให้ประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) เพื่อให้มีรายได้เสริมจากการผลิตและจำหน่ายดอกไม้จันทน์ เมื่อมีผู้สมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจนสามารถเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้องในจังหวัดพิจิตรได้แล้ว ผู้ถูกร้องตกลงออกค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกพรรคและส่งมาสาขาพรรคผู้ถูกร้องที่จังหวัดพิจิตร และเมื่อสมาชิกทำดอกไม้จันทน์เสร็จ พรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละหนึ่งบาท อันเป็นการจูงใจ

ให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยเสนอการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) นอกจากนี้ผู้สมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องในกรณีดังกล่าวไม่ต้องชำระค่าสมัครเป็นสมาชิกหรือค่าบำรุงพรรค เนื่องจากผู้ถูกร้องเสนอจะชำระเงินดังกล่าวให้ ประกอบกับผู้ร้องได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของผู้ถูกร้องตามข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔ ถึงแม้ว่าผู้ถูกร้องและพยานผู้ถูกร้องทั้งห้าจะให้การยืนยันว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องกับการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) จะแยกเป็นคนละกรณีกัน ไม่ได้มีการบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขว่าการจะเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) จำเป็นที่จะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเสียก่อน อีกทั้งคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นในการกระทำการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ผู้ถูกร้องไม่ได้นำพยานหลักฐานอื่นใดมาหักล้างข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องได้ทำการไต่สวนนอกเหนือไปจากพยานผู้ถูกร้องทั้งห้าซึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษาพรรคผู้ถูกร้อง รวมทั้งหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเคยให้ถ้อยคำในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องยอมรับว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้คำปรึกษากับพรรคผู้ถูกร้องถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะดังกล่าวว่าไม่สามารถทำได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าวก่อนมีการเลือกตั้ง และพรรคผู้ถูกร้องยังรับว่าเคยซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มสมาชิกเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองด้วย เมื่อพิจารณาจากสำนวนการไต่สวนของผู้ร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีพฤติการณ์และหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ โดยนายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง) มอบหมาย ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจในการดำเนินกิจการพรรคการเมืองอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ กล่าวคือ นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง) มอบหมาย ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจในการเสนอให้สิทธิในการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) ซึ่งเป็นการสร้างรายได้เสริมจากการผลิตและจำหน่ายดอกไม้จันทน์ เพื่อจูงใจให้ประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง อันถือว่าเป็นการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง โดยสิทธิในการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) มิใช่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง

การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ และมีผลผูกพันผู้ถูกร้อง ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น จึงมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กำหนดให้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง จึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ประเทศในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความพอเหมาะพอควรระหว่างการกระทำและโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยสิ้นเชิง จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง

มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง

ประกอบมาตรา ๓๐ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

นับแต่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายพรรคการเมือง จำนวน ๗ ฉบับ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกที่บัญญัติการก่อตั้งพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย”

๒. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑

๓. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗

๔. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔

๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

สำหรับหลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยแบ่งออกเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑) พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒) พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓) พรรคการเมืองดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน

๔) พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

๕) พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก

๖) พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนอกราชอาณาจักร

๗) พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และสมาชิกรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน

๘) พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการหรือส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

๙) พรรคการเมือง สมาชิก หรือผู้ใด เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อให้ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นได้รับแต่งตั้ง หรือสัญญาว่าจะให้ได้รับแต่งตั้ง หรือเพราะเหตุที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง สมาชิก หรือผู้ใด เพื่อจูงใจให้ตนหรือบุคคลอื่นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ

๑๐) พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑๑) พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจาก (๑) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย (๒) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ใน หรือนอกราชอาณาจักร (๓) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรโดยมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า ในกรณีที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้นที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหรือถือโดยตัวแทนของบุคคลที่ไม่เปิดเผยชื่อ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทย (๔) คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย (๕) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และ (๖) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

๑๒) พรรคการเมืองมีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบ อันได้แก่ รายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นคำให้การพยานบุคคล จำนวน ๑๖ ปาก และข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ งบการเงินของพรรคการเมืองและเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึงปัจจุบัน และข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องและเอกสารประกอบ และบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือของพยานผู้ถูกร้อง จำนวน ๕ ปาก รวมถึงเอกสารอันเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอจะใช้ในการวินิจฉัยคดีได้ว่า การกระทำของพรรคผู้ถูกร้องมีลักษณะให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก หรือไม่ ดังนั้น คดีจึงมีเพียงประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เท่านั้น

จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง โดยมีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติปรากฏตามสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยใช้สำนวนไต่สวนที่ผู้ร้องมีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ว่าพรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกพรรคระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ เชิญชวนชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยกำหนดเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่าย โดยจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกพรรค และส่งมายังสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตร เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จ พรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคา

ดอกละ ๑ บาท และในการสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องให้การสอดคล้องกันทั้ง ๑๕ ปากว่าผู้ประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน โดยไม่ต้องเสียค่าสมัครหรือค่าบำรุงพรรคเนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ และหากไม่มีการจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์จะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง โดย นายมนัส มีชาวนา ให้การว่าได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทาง นางสุชาดา ขวัญสกุล ให้ดำเนินการหาสมาชิกพรรคเพื่อเปิดสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดพิจิตรโดยใช้วิธีการดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายมนัส มีชาวนา ได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจูงใจชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และเสนอว่าจะซื้อวัสดุอุปกรณ์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท จนกระทั่งพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคครบจำนวน ๕๐๐ คน และสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมอบหมายให้ นายมนัส มีชาวนา ดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจึงมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งการหาสมาชิกพรรคด้วยวิธีการดังกล่าว ไม่อาจส่งผลให้พรรคผู้ถูกร้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือเป็นองค์กรในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถผลักดันแนวความคิดของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากการหลงเชื่อด้วยวิธีการจูงใจของพรรคผู้ถูกร้อง บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ศรัทธาในพรรคการเมืองไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค และไม่ใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องอย่างแท้จริง แต่สมัครเป็นสมาชิกพรรคเพราะมุ่งหวังที่จะได้เงินจากการทำดอกไม้จันทน์หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคผู้ถูกร้องให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และ**เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง โดยมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง**

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสั่งให้ยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง โดยมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือนตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๙๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีเมื่อระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องได้เชิญชวนประชาชนในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร

จังหวัดพิจิตร ให้มารวมกลุ่มกันทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันทำดอกไม้จันทน์ เมื่อทำเสร็จแล้วพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ และผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมืองแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวเป็นการจูงใจให้บุคคลสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่มีเจตนาจะเป็นสมาชิกพรรคตั้งแต่ต้น บุคคลที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองที่ตนสมัคร จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๙) (๑๕) และวรรคสอง มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๗ และเป็นการให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจบุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งแม้ว่าพรรคผู้ถูกร้องจะมิได้ดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง แต่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องหรือหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมอบหมาย ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจด้วย การดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าวก็ย่อมมีผลผูกพันพรรคการเมืองแล้ว กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค หรือนายนราวิชญ์ ชะยะ หัวหน้าพรรค นายสุพัฒพงศ์ แย้มอิ่ม นายวิวัฒน์ พูลเกตุ รองหัวหน้าพรรค นายณรงค์ฤทธิ์ เรียบทวี รองหัวหน้าพรรค นางปราณี อังศิริจินดา รองหัวหน้าพรรค นายพักรูดิน วายาโยะ เลขาธิการพรรค นายธงชัย แสงสุมาตร รองเลขาธิการพรรค นายสมพร พิบูลย์ เหรัญญิกพรรค นางสายชล ไม้เจริญ นายทะเบียนสมาชิกพรรค นายนพดล พรหมนุช โฆษกพรรค นายสุนธรเทพ ทองสา กรรมการบริหารพรรค นางนิตยา ยอดเจริญ กรรมการบริหารพรรค และนางเรณู ฉิมนาคพันธ์ กรรมการบริหารพรรค และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า พรรคผู้ถูกร้องได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตามกฎหมายทุกประการ การเชิญชวนให้ประชาชนมาเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเป็นไปโดยสมัครใจของสมาชิกเองด้วยการกรอกใบสมัครและชำระเงินให้ค่าบำรุงพรรคตามระเบียบผ่านสมาชิกหรือตัวแทนพรรคผู้ถูกร้องที่ได้รับมอบอำนาจจากพรรคผู้ถูกร้องให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่

รับสมัครสมาชิกโดยทางพรรคผู้ถูกร้องมิได้มีการไปจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์อันเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับประชาชนแต่อย่างใด การเป็นสมาชิกกลุ่มผลิตดอกไม้จันทน์เป็นกรณีที่แยกออกต่างหากกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง เป็นการที่พรรคผู้ถูกร้องไปให้ความรู้และส่งเสริมให้ประชาชนฝึกหัดอาชีพทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) และก่อตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ก่อให้เกิดรายได้ของกลุ่มประชาชนเอง ซึ่งนางทองคำ วงสุวรรณ์ เป็นแกนนำที่รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาในเขตพื้นที่ภายหลังจากที่ได้รับการสอนและได้รับคำแนะนำจากทางพรรคผู้ถูกร้องที่ไปให้ความรู้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และเป็นการสมัครจัดทำการผลิตด้วยตนเองโดยมีการประสานงานไปยังวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ โดยนางทองคำเป็นแม่ทีมและนำอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ทำดอกไม้จันทน์ด้วยการที่จัดซื้อมาด้วยเงินของตนเองแล้วนำมาผลิตและส่งขายหรือจำหน่ายทั้งปลีกและส่งในราคาถูก ทั้งยังรับสอนและรับซื้อดอกไม้จันทน์อีกต่างหาก นางทองคำ นางลำยวง น่วมด้วง และนางสาวสุทิน พุกยอด เป็นอดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร เขตเลือกตั้งที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับของพรรคผู้ถูกร้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งในขณะที่อยู่ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งบุคคลทั้งสามได้เรียกร้องให้พรรคผู้ถูกร้องจัดหาเงินสนับสนุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่พรรคผู้ถูกร้องได้ชี้แจงให้บุคคลทั้งสามทราบว่า ทางพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้มีนโยบายแจกจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ขอให้บุคคลทั้งสามเดินรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยเน้นการใช้นโยบายของพรรคและความตั้งใจจริงที่จะขอเป็นตัวแทนพี่น้องประชาชนในเขตเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงสร้างความไม่พอใจและได้กล่าวหาว่าทางพรรคผู้ถูกร้องไม่จริงใจ ไม่สนับสนุนเงินในการเลือกตั้ง ได้กล่าวขู่อาฆาตว่าหากพรรคผู้ถูกร้องไม่สนับสนุนเงินจะยื่นร้องเรียนพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องก็ไม่ทราบว่าในประเด็นเรื่องใด พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งแต่อย่างใด บุคคลทั้งสามเป็นบุคคลที่มีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้อง ส่วนพยานอันได้แก่ นางสาวกนกพร เพชรเดช นางสาวกิตติยา บุญศิลป์ นางบุญเรือน พูลทอง นางสาวกมล แต้เจียม นางหทัยกาญจน์ พานเงิน นางยิ้ม สุขขำ นางวาสนา ยรรยงค์ และนางสมจิตร ศรีอุดมพงษ์ ล้วนเป็นบุคคลที่ได้ยื่นสมัครแสดงความจำนงทำดอกไม้ประดิษฐ์ร่วมกันกับนางทองคำ โดยความสมัครใจและไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องบุคคลทั้งหมดได้ยื่นสมัครสมาชิกพรรคโดยกรอกประวัติในใบสมัครสมาชิกพรรคด้วยตนเอง จ่ายเงินบำรุงพรรคและนำส่งไปยังเจ้าหน้าที่พรรคผู้ถูกร้อง พยานหลักฐานของผู้ร้องทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารเป็นพยานหลักฐานที่ขาดความน่าเชื่อถือ พรรคผู้ถูกร้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการรับสมัครสมาชิกพรรคและการได้มาซึ่งความเป็นสมาชิกพรรคเป็นไปด้วยความสมัครใจของสมาชิก ซึ่งไม่มีความจำเป็น

ที่พรรคผู้ถูกร้องจะต้องไปให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินให้แก่ประชาชนให้มาสมัครเป็นสมาชิกพรรคแต่อย่างใด นายมนัส มีชาวนา อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคผู้ถูกร้อง ลำดับที่ ๒๘ ซึ่งไม่ได้รับเลือกตั้ง เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งในคณะทำงานของพรรคผู้ถูกร้องมีสาเหตุโกรธเคืองกับหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ๑ คน คือ นายพีระวิทย์หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจะขอดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นจำนวนมาก นายมนัสไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ทำให้เกิดความเกลียดชังหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจึงร่วมกับบุคคลทั้งสามที่มีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้อง ร่วมกันนำเอาข้อความอันเป็นเท็จร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่วมกันให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนประจำจังหวัดพิจิตรเพื่อปรักปรำใส่ร้ายพรรคผู้ถูกร้อง พรรคผู้ถูกร้องไม่ว่าโดยหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคไม่เคยมีคำสั่งใด ๆ อันเป็นการให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสำรองจ่ายหรือสนับสนุนหรือจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคแทนผู้สมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง นายพีระวิทย์ไม่เคยสั่งการใด ๆ ไปยังนางหรือนางสาวสุชาดา ขวัญสกุล ให้ดำเนินการ หรือสั่งการให้นายมนัสดำเนินการหาสมาชิกพรรคและให้สำรองจ่ายค่าใช้จ่ายเงินบำรุงพรรคแต่อย่างใด เป็นกรณีที่ถูกกลั่นแกล้งจากสมาชิกพรรคและอดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นอดีตคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีความขัดแย้งภายหลังการเลือกตั้งสิ้นลงเมื่อคราววันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ จึงบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก” จากการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริง

และพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมือง นางทองคำและนางลำยวงให้การว่า ได้ร่วมกับนายมนัส นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ หาสมาชิกพรรคด้วยการนำเรื่องการรวมกลุ่มกันทำดอกไม้จันทน์มาจูงใจให้ชาวบ้านสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจริง แต่ไม่ทราบว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากนางระเบียบ จรัสศรี ได้พานายมนัสมารู้จักกับนางทองคำ และนางลำยวง แล้วนายมนัสชักชวนว่า อยากมีอาชีพที่ได้ทำงานสบาย ๆ อยู่ที่บ้านหรือไม่ โดยบอกว่าจะนำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) มาให้ทำ แต่ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน โดยเสียค่าบำรุงพรรคแบบตลอดชีพ ๒,๐๐๐ บาท และต้องช่วยกันหาสมาชิกพรรคให้ได้ ๕๐๐ คน ขึ้นไป เพื่อใช้ในการเปิดสาขาพรรค แล้วทางพรรคผู้ถูกร้องจะได้จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการทำดอกไม้จันทน์ให้ และจะจัดส่งมาที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องที่จังหวัดพิจิตร แล้วให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องมารับวัสดุอุปกรณ์ไปทำดอกไม้จันทน์ที่บ้าน เมื่อทำเสร็จแล้วทางพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท และให้นางทองคำเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นค่าบำรุงพรรคสำหรับสมาชิกรายปี คนละ ๑๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการเปิดสาขาพรรค ประชุมสาขาพรรค รวมทั้งค่าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการหาเสียง และเมื่อได้มีการจับฉลากหมายเลขผู้สมัครแล้ว พรรคผู้ถูกร้องจะโอนเงินค่าใช้จ่ายคืนให้ ๕๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สำรองออกค่าใช้จ่ายไปก่อน และยังมีเงินเดือนให้แก่กรรมการสาขาพรรคอีกเดือนละ ๕,๐๐๐ ถึง ๖,๐๐๐ บาท เมื่อได้มีการทวงถามค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากนายมนัส นายมนัสก็จะบอกว่าได้คืนแน่นอน แต่ในช่วงเวลาที่ให้การก็ยังไม่ได้รับเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ คืนแต่อย่างใด และทางพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดส่งดอกไม้จันทน์มาให้สมาชิกที่สาขาพรรคแต่อย่างใด ที่นางทองคำและนางลำยวงเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะต้องการทำดอกไม้จันทน์เท่านั้น หากไม่มีกรณีจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์ก็จะไม่สมัครเข้าพรรคผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ปัจจุบันลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องแล้วยืนยันว่าผู้ที่มาสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องทุกคนไม่ได้เสียค่าบำรุงพรรคแต่อย่างใด ซึ่งก็มีผู้สมัครบางคนถามว่าจะต้องเสียค่าสมัครหรือไม่ เพราะมีระบุไว้ในใบสมัครเข้าพรรค แต่ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุไม่ถามเพราะไม่รู้หนังสือมองไม่เห็น และรู้จากนายมนัสว่าพรรคผู้ถูกร้องจะออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ ส่วนนางสาวสุทิน พุกยอดให้การว่า ได้สมัครเข้าพรรคผู้ถูกร้องเพราะต้องการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ ไม่ได้ช่วยหาสมาชิกพรรค แต่ได้ชักชวนให้ญาติพี่น้องมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคประมาณ ๒๐ คน ถ้าหากไม่มีการทำดอกไม้จันทน์ก็จะไม่เข้าเป็นสมาชิกพรรคอย่างแน่นอน เพราะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเลย และเหตุที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เนื่องจากพันจ่าอากาศเอก ประทวน โตสำลี

และนางทองคำบอกให้ช่วยส่งให้ครบ ๓ เขต เพราะยังขาดเขตเลือกตั้งที่ ๓ อีก ๑ คน ซึ่งพันจ่าอากาศเอก ประทวนได้ให้ตนออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไปก่อน จะคืนให้ภายหลัง จึงได้นำทองคำของบุตรสาวไปจำนำเพื่อใช้เป็นค่าสมัคร และนายมนัสให้การว่า เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคผู้ถูกร้อง ลำดับที่ ๒๘ ได้รับคำสั่งจากนายพีระวิทย์หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านจากนางสุชาดา ให้ดำเนินการหาสมาชิกพรรคในจังหวัดพิจิตรเพื่อเปิดสาขาพรรคด้วยวิธีการนำเสนอนโยบายเรื่องการสร้างอาชีพทำดอกไม้จันทน์ให้แก่ชาวบ้านโดยหากสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องแล้วจะได้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องจะจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการทำดอกไม้จันทน์ส่งมาที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องที่จังหวัดพิจิตร แล้วให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องมารับวัสดุอุปกรณ์ไปทำดอกไม้จันทน์ที่บ้าน เมื่อทำเสร็จแล้วทางพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท ตนเข้าใจว่าการกระทำดังกล่าวเป็นนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องที่เป็นการช่วยเหลือชาวบ้านให้มีรายได้ไม่ทราบว่าเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย และในการหาสมาชิกพรรคเพื่อเปิดสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตรนั้น นายพีระวิทย์ให้ตนเป็นผู้สำรองออกค่าใช้จ่ายเงินค่าสมัครสมาชิกพรรคทั้งรายปีและตลอดชีพไปก่อน และค่าใช้จ่ายในการซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการสาธิตการทำดอกไม้จันทน์ให้กับชาวบ้านทดลองทำ เมื่อหาสมาชิกพรรคได้ ๕๐๐ คน ขึ้นไปแล้วจะได้เปิดสาขาพรรค แล้วพรรคผู้ถูกร้องจะโอนเงินคืนมาให้ ตนได้ลาออกจากสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องแล้วตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ เนื่องจากได้ทวงถามเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ได้ทดรองจ่ายในการดำเนินการหาเสียงและหาสมาชิกพรรค ซึ่งนายพีระวิทย์บอกว่าให้รอเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก่อน แล้วก็บ่ายเบี่ยงมาตลอด ประกอบกับตนได้ผิดคำพูดกับชาวบ้านเรื่องการทำดอกไม้จันทน์ ปัจจุบันยังไม่มีให้ชาวบ้านทำ จึงได้ลาออกจากสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยเหตุผลดังกล่าว ซึ่งคำให้การของนายมนัสเป็นปฏิปักษ์หรือเป็นผลร้ายกับตนเอง เชื่อว่าให้การไปตามความเป็นจริงโดยเฉพาะเรื่องที่นายพีระวิทย์ให้นายมนัสออกค่าใช้จ่ายเงินค่าสมัครสมาชิกพรรคไปก่อน และเชื่อว่านางทองคำ นางลำยวง และนางสาวสุทินให้การไปตามความเป็นจริง ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่านายมนัสไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลังจากนายพีระวิทย์หัวหน้าพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ นั้น นายมนัสได้ลาออกจากสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงมิใช่เป็นความขัดแย้งจากการไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องจัดให้มีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยวิธีการดังกล่าว เป็นการจูงใจให้บุคคลสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยผู้สมัครไม่มีเจตนาจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคตามปกติตั้งแต่ต้น

และไม่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองที่ตนเองสมัคร จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๑๕) และวรรคสี่ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๗ และเป็นการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจบุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง แม้ว่าพรรคผู้ถูกร้องจะมิได้ดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง แต่มีข้อเท็จจริงที่หัวหน้าพรรครู้เห็นเป็นใจด้วยการดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง พรรคผู้ถูกร้องจึงกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ อันมีเหตุสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ส่วนประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ซึ่งตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง กำหนดเวลาภายในสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

ในประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ

ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวต่อไป ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง แล้ว และมีผลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ นั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมิต้องมีคำสั่งตามที่ผู้ร้องขออีกแต่อย่างใด

จึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง

พรรคไทรักธรรม ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อมูลและเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของพยานบุคคล และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้... (๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้... (๓) ไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน” มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก” และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ... ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น... (๓) กระทำการฝ่าฝืน... มาตรา ๓๐...” วรรคสอง บัญญัติว่า “...ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่ศรัทธาในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคเพียงเพราะมุ่งหวังในอามิสสินจ้าง เนื่องจากสมาชิกพรรคที่มุ่งหวังในอามิสสินจ้างย่อมจะไม่ใส่ใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกพรรครู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค ส่งผลทำให้สมาชิกพรรคมีความใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง เพื่อให้ผลการดำเนินการของพรรคการเมืองคุ้มค่ากับที่ตนเองได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ดังนั้น มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีหลักการที่สำคัญตรงกันว่าสมาชิกพรรคต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรค มิเช่นนั้นย่อมจะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองโดยไม่มีสมาชิกพรรคโต้แย้งคัดค้าน ทำให้พรรคการเมืองสูญเสียความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ พรรคการเมืองไม่ส่งต่อเจตจำนงของประชาชนไปสู่การบริหารประเทศแต่กลับส่งต่อเจตจำนงของกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองไปสู่การบริหารประเทศแทน ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคผู้ถูกร้องจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เดิมชื่อ “พรรคไทยรักธรรม” ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “พรรคไทรักธรรม” มีสมาชิกพรรคทั้งหมด ๑๐,๕๑๐ คน สาขาพรรคจำนวน ๕ สาขา นโยบายพรรคการเมืองตามข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายด้านเศรษฐกิจโดยการสร้างความพอเพียงให้กับประชาชนในการดำเนินชีวิตด้วยทฤษฎีความพอเพียงและความยั่งยืน พัฒนาระบบธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ให้มีความยุติธรรม องค์กรที่เป็นมหาชน ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหาร การจัดหาแหล่งเงินทุนให้กับนักลงทุนหน้าใหม่ และให้โอกาสผู้ที่ทำธุรกิจแล้วประสบปัญหาเศรษฐกิจจากปัจจัยทางธรรมชาติได้มีโอกาสทำธุรกิจใหม่ จัดทำกองทุนเพื่อธุรกิจ

รายย่อย โดยให้หน่วยงานรัฐเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุน ให้ความรู้เชิงวิชาการด้านการเงิน การคลัง กับธุรกิจทุกประเภท และได้ความตามสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยใช้สำนวนไต่สวนที่ผู้ร้องมีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ สรุปการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกพรรค เชิญชวนชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยกำหนดเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ พรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายโดยจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกพรรคและส่งมายังสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตร เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท และในการสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง โดยพยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้อง ได้แก่ นางทองคำ วงสุวรรณ์ นางลำยวง น่วมด้วง นางสาวสุทิน พุกยอด นายมนัส มีชาวนา นางสาวกนกพร เพชรเดช นางสาวกิตติยา บุญศิลป์ นางบุญเรือน พูลทอง นางสาวกมล แต้เจียม นางหทัยกาญจน์ พานเงิน นางยิ้ม สุขขำ นางวาสนา ยรรยงค์ นางสมจิตร ศรีอุดมพงษ์ นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ ต่างให้การสอดคล้องกันว่าผู้ประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนโดยไม่ต้องเสียค่าสมัครหรือค่าบำรุงพรรคเนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ และหากไม่มีการจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์จะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งนายมนัส มีชาวนา ให้การด้วยว่า ได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้ดำเนินการหาสมาชิกพรรคเพื่อเปิดสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดพิจิตรโดยใช้วิธีการดังกล่าว

ข้อที่พรรคผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การดำเนินการดังกล่าวของพรรคผู้ถูกร้องเป็นไปตามนโยบายของพรรคในการส่งเสริมอาชีพชาวบ้านเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ชาวบ้านและไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์ไว้เอง และไม่เคยจูงใจหรือสั่งให้บุคคลใดไปจูงใจผู้ที่ประสงค์จะสมัครสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน การสมัครเป็นสมาชิกพรรคต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคและเงื่อนไขในใบสมัครของพรรคผู้ถูกร้อง และไม่เคยสั่งการให้บุคคลใดสำรองค่าบำรุงพรรคการเมืองไปก่อนนั้น เห็นว่า แม้พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องจะโต้แย้งปฏิเสธข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง แต่นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค หัวหน้า

พรรคผู้ถูกร้องเคยให้ถ้อยคำในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องยอมรับว่า การทำดอกไม้จันทน์เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาตลอด แต่ในช่วงมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้คำปรึกษากับพรรคผู้ถูกร้องถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะดังกล่าวว่าไม่สามารถทำได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าวก่อนมีการเลือกตั้ง และพรรคผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงรับว่าเคยซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มสมาชิกเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองด้วย อันเจือสมกับข้ออ้างของผู้ร้องทำให้ข้อโต้แย้งของพรรคผู้ถูกร้องไม่มีน้ำหนักในการรับฟัง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พยานบุคคลในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อนนั้น เห็นว่า ไม่ปรากฏว่าพยานของผู้ร้องจะได้รับประโยชน์อันใดหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการให้ถ้อยคำของพยานผู้ร้องลักษณะดังกล่าวอาจทำให้บุคคลผู้กระทำต้องรับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๙ แต่พยานของพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิด ซึ่งอาจถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ เป็นบุคคลซึ่งมีตำแหน่งในพรรคผู้ถูกร้อง อันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีส่วนได้เสียโดยตรง ย่อมที่จะให้การเป็นประโยชน์กับพรรคผู้ถูกร้อง เช่นนี้ ข้อโต้แย้งของพรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอรับฟังหักล้างข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายมนัส มีชาวนา ได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจูงใจชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และเสนอว่าจะซื้อวัสดุอุปกรณ์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท จนกระทั่งพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคครบจำนวน ๕๐๐ คน และสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมอบหมายให้นายมนัส มีชาวนา ดำเนินกิจการจัดตั้งกลุ่มทำดอกไม้จันทน์อันอาศัยแนวนโยบายของพรรคตามข้อบังคับในด้านเศรษฐกิจ แต่ชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเพียงมุ่งหวังที่จะมีรายได้จากการทำดอกไม้จันทน์และเห็นว่าไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งการหาสมาชิกพรรคด้วยวิธีการดังกล่าวไม่อาจส่งผลให้พรรคผู้ถูกร้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือเป็นองค์กรในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถผลักดันแนวความคิดของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากการ

หลงเชื่อด้วยวิธีการจูงใจของพรรคผู้ถูกร้อง บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ศรัทธาในพรรคการเมือง ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค และไม่ใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องอย่างแท้จริง แต่สมัครเป็นสมาชิกพรรคเพราะมุ่งหวังที่จะได้เงินจากการทำดอกไม้จันทน์หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคผู้ถูกร้องให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายเจตนารมณ์ของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุสมควรให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะของการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ยังไม่ถึงขนาดที่

จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยสิ้นเชิงหรือความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ซึ่งห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่

วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีเหตุสมควรให้ยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสองประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องเปิดรับสมัครสมาชิกระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ โดยใช้วิธีเชิญชวนประชาชนตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร สมัครเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) มีเงื่อนไขว่าจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ ซึ่งหากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป จะทำให้พรรคผู้ถูกร้อง

สามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ ผู้ถูกร้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ส่งมา สาขาพรรคผู้ถูกร้องที่จังหวัดพิจิตรแล้วให้สมาชิกมารับไปทำที่บ้าน เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จแล้วพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท โดยมีพยาน ๕ คน ให้การสอดคล้องกันว่าผู้ถูกร้องจูงใจให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกพรรคด้วยการเข้าร่วมกลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์จริง หากไม่มีการจูงใจดังกล่าวก็จะไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องมีเงื่อนไขในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ว่า จะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่ม ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือค่าบำรุงพรรค เพราะผู้ถูกร้องจะออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ ทั้งยังมีพยานให้การว่าได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้หาสมาชิกพรรคในจังหวัดพิจิตรเพื่อเปิดสาขาพรรคการเมือง โดยเข้าใจว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการนำเสนอนโยบายการสร้างอาชีพด้วยการประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ให้แก่ประชาชนเป็นการช่วยเหลือชาวบ้านให้มีรายได้ จึงเป็นการให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ แม้ผู้ถูกร้องจะมิได้ดำเนินการด้วยตนเอง แต่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคมอบหมาย ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจด้วย การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันพรรคการเมือง มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า นับแต่ตั้งพรรคผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคดำเนินการให้ความรู้การฝึกอาชีพแก่ประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนที่สนใจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อฝึกอาชีพ บุคคลที่ผ่านการฝึกประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์แล้ว พรรคผู้ถูกร้องจะแนะนำให้ไปรวมตัวกันจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจำหน่าย โดยกรรมการบริหารพรรคจัดหาผู้สนับสนุนรับซื้อดอกไม้ประดิษฐ์ให้ ไม่ใช่เป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องรับซื้อไว้เพื่อนำไปจำหน่าย หากพรรคผู้ถูกร้องต้องการดอกไม้ประดิษฐ์ไปใช้ทำกิจกรรมการเมืองจะรับซื้อจากวิสาหกิจชุมชนดังกล่าว พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการ กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องเคยเป็นวิทยากรให้ความรู้แก่ประชาชนให้มีอาชีพทำกินโดยไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ เป็นผลให้ผู้ประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์รวมตัวจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนหลายแห่ง โดยใช้ชื่อขึ้นต้นว่าวิสาหกิจชุมชนไทรักธรรม เช่น วิสาหกิจชุมชนจังหวัดพิษณุโลก การเข้าร่วมกลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์กับการเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องนั้นแยกคนละส่วน พรรคผู้ถูกร้องไม่เคยมีนโยบายให้ประชาชนที่จะสมัครเข้ากลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ต้องเป็นสมาชิกผู้ถูกร้องโดยใช้วิธีการชักชวนให้เข้ากลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์หรือ

ออกค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร พรรคผู้ถูกร้องไม่มีการชำระเงินแทน ไม่เคยสำรองจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคแก่ผู้สมัคร ไม่เคยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลอื่นใดสำรองจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองให้แก่ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรค

ศาลตรวจสำนวนและพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย การตั้งพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ พรรคการเมืองตั้งขึ้นเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง และต้องไม่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันตามมาตรา ๒๐ การตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปเพื่ออุดมการณ์ในทางการเมืองที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เป็นการเมืองที่บริสุทธิ์ปราศจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ปราศจากการรวมตัวกันเพื่อสร้างอิทธิพลหรืออำนาจใด ๆ ในทางมิชอบ ทั้งนี้ กฎหมายให้การสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้พรรคการเมืองแสวงหาประโยชน์หรือรับประโยชน์จากบุคคลใดในทางมิชอบ ฉะนั้น มาตรา ๓๐ จึงบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก

คดีนี้ผู้ถูกร้องยอมรับว่ามีการฝึกอาชีพประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ให้แก่ประชาชนเพื่อนำออกจำหน่าย โดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นวิทยากรให้ความรู้แก่ประชาชนแนะนำให้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชน จัดหาผู้สนับสนุนรับซื้อดอกไม้ประดิษฐ์จากประชาชนโดยผู้ถูกร้องชี้แจงว่าเป็นเพียงการอบรมให้ความรู้ พรรคผู้ถูกร้องมิได้รับซื้อไว้เพื่อจำหน่าย ผู้ถูกร้องไม่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายและไม่ได้มีเงื่อนไขในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องตามที่ผู้ร้องอ้าง คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าพรรคผู้ถูกร้องมีพฤติการณ์ในลักษณะเป็นการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องหรือไม่

แม้การช่วยเหลือประชาชนด้วยการฝึกอาชีพเป็นสิ่งที่ดี แต่มิใช่วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการซื้อขายหารายได้ของประชาชนในลักษณะเป็นคนกลางในการซื้อขายสินค้า เป็นสิ่งที่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง วิสาหกิจชุมชนที่ตั้งขึ้นก็ใช้ชื่อพรรคของผู้ถูกร้องขึ้นต้นเป็นชื่อของวิสาหกิจชุมชน ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องเป็นการเจือสมกับข้ออ้างของผู้ร้อง พยานหลักฐานของผู้ร้องมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ข้อที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าพยานผู้ร้องมีสาเหตุไม่พอใจผู้ถูกร้องเป็นการอ้างลอย ๆ ไม่น่าเชื่อถือ ไม่มีน้ำหนักหักล้างพยานผู้ร้อง ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเสนอให้ประโยชน์จากการประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์เป็นเงื่อนไขในการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ เห็นควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องดังวินิจฉัยข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย จึงชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่เกิดเหตุให้มีการยุบพรรค โดยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติผลของการฝ่าฝืนกฎหมายไว้อย่างชัดเจน มิได้ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแล้วต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ให้ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องด้วย

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และไม่ให้ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคไทรักธรรม	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง

ที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ ได้กำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้... (๑๕) รายได้ของพรรคการเมืองและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุดังต่อไปนี้... (๓) ไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน และมาตรา ๓๐ ได้กำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก โดยมาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่ศรัทธาในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคเพียงเพราะมุ่งหวังในอามิสสินจ้าง เนื่องจากสมาชิกพรรคที่มุ่งหวังในอามิสสินจ้างย่อมจะไม่ใส่ใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกพรรครู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค ส่งผลทำให้สมาชิกพรรคมีความใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง เพื่อให้ผลการดำเนินการของพรรคการเมืองคุ้มค่ากับที่ตนเองได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ดังนั้น มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีหลักการที่สำคัญตรงกันว่าสมาชิกพรรคต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรค มิเช่นนั้นย่อมจะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองโดยไม่มีสมาชิกพรรคโต้แย้งคัดค้าน ทำให้พรรคการเมืองสูญเสียความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองไม่ส่งต่อเจตจำนงของประชาชน

ไปสู่การบริหารประเทศแต่กลับส่งต่อเจตจำนงของกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองไปสู่การบริหารประเทศแทน ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏตามคำร้องและมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ ๙๗/๒๕๖๔ เมื่อวันอังคารที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เดิมชื่อ “พรรคไทยรักธรรม” ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “พรรคไทรักธรรม” ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกพรรคระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ โดยการเชิญชวนชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยกำหนดเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป จึงสามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ พรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายโดยจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกพรรคและส่งมายังสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตร เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท และในการสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องรวมจำนวนสิบห้าคนต่างให้การสอดคล้องกันว่าผู้ประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนโดยไม่ต้องเสียค่าสมัครหรือค่าบำรุงพรรคเนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ และหากไม่มีการจูงใจเรื่องการทำดอกไม้จันทน์จะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง โดยนายมนัส มีชาวนา ให้การว่าได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้ดำเนินการหาสมาชิกพรรคเพื่อเปิดสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดพิจิตรโดยใช้วิธีการดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร

ข้อที่พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องประกอบด้วยนายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ นางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นสรุปได้ว่า นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค เป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ เป็นประธานที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรค พยานทั้งห้าให้การโดยสรุปว่า พรรคผู้ถูกร้องมีนโยบายฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่สนใจโดยให้รวมกลุ่มเพื่อฝึกทำดอกไม้จันทน์และจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจัดจำหน่าย พยานทั้งห้ายืนยันว่าพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้เป็นผู้จัดหาวัสดุอุปกรณ์

และไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มผู้ทำดอกไม้จันทน์ เว้นแต่ในช่วงที่พรรคผู้ถูกร้องต้องการทำกิจกรรมทางการเมือง พรรคผู้ถูกร้องจะซื้อดอกไม้จันทน์จากวิสาหกิจชุมชนดังกล่าว การสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง โดยผู้สมัครต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองโดยเลือกได้ ๒ แบบ คือ แบบรายปี จำนวน ๑๐๐ บาท หรือแบบตลอดชีพ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท พยานทั้งห้าไม่เคยสำรองเงินและไม่เคยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง พยานทั้งห้าไม่ได้จูงใจหรือสั่งการให้บุคคลใดจูงใจชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องโดยวิธีการชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์หรือเสนอว่าจะออกค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร และพยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและไม่ได้ตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคผู้ถูกร้อง กลุ่มพยานของผู้ร้องทั้งหมดจึงมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องทั้งสิ้น

เห็นว่า แม้พรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องทั้งห้าโต้แย้งปฏิเสธข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง แต่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเคยให้ถ้อยคำในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องยอมรับว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้คำปรึกษากับพรรคผู้ถูกร้องถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะดังกล่าวว่าไม่สามารถทำได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงยุติการดำเนินการดังกล่าวก่อนมีการเลือกตั้ง และพรรคผู้ถูกร้องยังรับว่าเคยซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มสมาชิกเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองด้วย ส่วนที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า พยานบุคคลในสำนวนไต่สวนของผู้ร้องเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อนนั้น เห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าพยานของผู้ร้องจะได้รับประโยชน์อันใดหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการให้ถ้อยคำของพยานผู้ร้องในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้พยานต้องรับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๙ อีกด้วย แต่พยานของพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิด ซึ่งอาจถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบพรรคการเมือง และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ เป็นบุคคลซึ่งมีตำแหน่งในพรรคผู้ถูกร้องอันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีส่วนได้เสียโดยตรง ชอบที่จะให้การเป็นประโยชน์กับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อโต้แย้งของพรรคผู้ถูกร้องและพยานของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอรับฟังหักล้างข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายมนัส มีชาวนา ได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้จูงใจชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยการเชิญชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และเสนอว่าจะซื้อวัสดุอุปกรณ์และรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท จนกระทั่งพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคครบจำนวน ๕๐๐ คน และสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมอบหมายให้นายมนัส มีชาวนา ดำเนินกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงมีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งการหาสมาชิกพรรคด้วยวิธีการดังกล่าวไม่อาจส่งผลให้พรรคผู้ถูกร้องเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งหรือเป็นองค์กรในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถผลักดันแนวความคิดของประชาชนไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคเกิดจากการหลงเชื่อด้วยวิธีการจูงใจของพรรคผู้ถูกร้อง บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ศรัทธาในพรรคการเมือง ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค และไม่ใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แต่สมัครเป็นสมาชิกพรรคเพราะมุ่งหวังที่จะได้เงินจากการทำดอกไม้จันทน์หรือประโยชน์อื่นใดที่พรรคผู้ถูกร้องให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่ง

ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

สำหรับกำหนดเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องนั้น ถึงแม้มาตรา ๙๒ วรรคสอง จะมิได้กำหนดเวลาไว้ว่ายาวนานเท่าใด แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะของการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยสิ้นเชิงหรือความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดเวลาการเพิกถอนสิทธิสิบปีตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ประเด็นที่สาม ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” มาตรานี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แม้จะเห็นว่าการยุบพรรคการเมืองจะไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหา เพราะอาจกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และอาจกระทบต่อสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องอีกจำนวนมากที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันและรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง แต่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่อาจพิจารณาเป็นประการอื่นได้ เห็นสมควร

(๑) สั่งยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๐

(๒) ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

(๓) ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๙ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
พรรคไทรักธรรม ผู้ถูกร้อง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทรักธรรม (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เดิมชื่อ “พรรคไทยรักธรรม” ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “พรรคไทรักธรรม” ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกพรรคระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ เชิญชวนชาวบ้าน ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้ประดิษฐ์ (ดอกไม้จันทน์) โดยกำหนดเงื่อนไขต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อน หากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบ ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคการเมืองได้ พรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายโดยจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กับสมาชิกพรรคและส่งมายังสาขาพรรคที่จังหวัดพิจิตร เมื่อทำดอกไม้จันทน์เสร็จพรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท และในการสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องผู้สมัครไม่ต้อง

เสียค่าสมัครสมาชิกหรือเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องให้การตามสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยใช้สำนวนไต่สวนที่ผู้ร้องมีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๙๐/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ สรุปได้ดังนี้

นางทองคำ วงสุวรรณ์ นางลำยวง น่วมด้วง นางสาวสุทิน พุกยอด นางสาวกนกพร เพชรเดช นางสาวกิตติยา บุญศิลป์ นางบุญเรือน พูลทอง นางสาวกมล แต้เจียม นางหทัยกาญจน์ พานเงิน นางยิ้ม สุขขำ นางวาสนา ยรรยงค์ และนางสมจิตร ศรีอุดมพงษ์ พยานทั้งสิบเอ็ดให้การว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องได้เชิญชวนให้ชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร รวมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่ม ซึ่งหากมีผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องครบจำนวน ๕๐๐ คนขึ้นไป สามารถเปิดสาขาพรรคได้ พรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงทุนซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ชาวบ้านไปทำดอกไม้จันทน์ที่บ้านและรับซื้อคืนในราคาดอกละ ๑ บาท โดยมีนายมนัส มีชาวนา นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ ร่วมกันสอนชาวบ้านทำดอกไม้จันทน์ ระหว่างทำการสอนบุคคลดังกล่าวได้พูดเชิญชวนให้ชาวบ้านสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ออกเงินค่าบำรุงพรรคให้พยานทั้งสิบเอ็ดคนยืนยันว่า หากไม่มีการจูงใจด้วยวิธีการดังกล่าวจะไม่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องสามารถเปิดสาขาพรรคได้ที่จังหวัดพิจิตร

นายมนัส มีชาวนา ให้การว่า พยานได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้หาสมาชิกพรรคในจังหวัดพิจิตรเพื่อเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้อง โดยวิธีการนำเสนอนโยบายเรื่องการส่งเสริมอาชีพทำดอกไม้จันทน์ให้กับชาวบ้าน และให้จูงใจชาวบ้านว่าหากสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องแล้วจะได้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ โดยให้ตนเป็นผู้สำรองค่าสมัครสมาชิกพรรคทั้งรายปีและตลอดชีพไปก่อน เมื่อเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้องได้แล้วทางพรรคจะโอนเงินคืนให้ ซึ่งตนเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องเพื่อช่วยเหลือชาวบ้านให้มีรายได้

นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ พยานทั้งสามให้การว่า พยานทั้งสามร่วมกับนายมนัส มีชาวนา หาสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร จริง โดยมีหน้าที่สอนชาวบ้านทำดอกไม้จันทน์ ระหว่างนั้นนายมนัส มีชาวนาจะพูดเชิญชวนให้ชาวบ้านสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง

นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง) ให้การว่า การทำดอกไม้จันทน์เป็นไปตามนโยบายพรรคและข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาตลอด ๕ ปี มีวัตถุประสงค์

สร้างอาชีพให้กับชาวบ้าน โดยได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนและได้รับเงินอุดหนุนจากพัฒนาชุมชนมาดำเนินการเป็นทุนให้กับสมาชิก แต่หลังจากมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง พยานได้ปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการลักษณะดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับแจ้งว่าการสมัครเป็นสมาชิกพรรคและการส่งเสริมอาชีพลักษณะนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ พรรคผู้ถูกร้องจึงได้ยุติการดำเนินการดังกล่าว

ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๙) (๑๕) และวรรคสอง มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๗ และเป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ จึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๙๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

(๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง คือ นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค (ชื่อ – สกุลเดิม นายนราวิชญ์ ชะยะ) นายสุพัฒพงศ์ แย้มอิ่ม นายวิวัฒน์ พูลเกตุ นายณรงค์ฤทธิ์ เรียบทวี นางปราณี อังศิริจินดา นายพักรูดิน วายาโยะ นายธงชัย แสงสุมาตร นายสมพร พิบูลย์ นางสายชล ไม้เจริญ นายนพดล พรหมนุช นายสุนธรเทพ ทองสา นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ (ชื่อ – สกุลเดิม นางเรณู ฉิมนาคพันธ์)

(๓) มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

พรรคผู้ถูกร้องมีนโยบายส่งเสริมความรู้และสนับสนุนการประกอบอาชีพเสริมให้กับประชาชน โดยการรวมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ที่ได้จัดอบรมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เมื่อผ่านการฝึกฝนการทำดอกไม้จันทน์แล้ว พรรคผู้ถูกร้องจะแนะนำให้สมาชิกรวมตัวกันจัดตั้งเป็น

วิสาหกิจชุมชนเพื่อดำเนินการผลิตและจัดจำหน่าย โดยไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์ไว้เองแต่จะจัดหาผู้รับซื้อดอกไม้จันทน์ให้ เว้นแต่พรรคผู้ถูกร้องจะรับซื้อไว้ในกรณีที่นำดอกไม้จันทน์ไปใช้ในกิจกรรมทางการเมือง โดยการดำเนินการดังกล่าวทำให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน จำนวน ๖ แห่ง และการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยสามารถเลือกว่าจะชำระแบบรายปีหรือแบบตลอดชีพ พรรคผู้ถูกร้องไม่เคยตกลงว่าผู้ใดสมัครเป็นสมาชิกของกลุ่มทำดอกไม้จันทน์แล้ว ผู้นั้นมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมือง และไม่บังคับหรือชักจูงให้ประชาชนที่ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ต้องสมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องก่อน การสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์จึงเป็นการดำเนินการที่แยกต่างหากจากการสมัครเป็นสมาชิกพรรค โดยหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่เคยสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด สนับสนุน สำรองจ่าย หรือจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรค พยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้อง ได้แก่ นางทองคำ วงสุวรรณ์ นางลำยวง น่วมด้วง และนางสาวสุทิน พุกยอด เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดพิจิตร เขตเลือกตั้งที่ ๑ เขตเลือกตั้งที่ ๒ และเขตเลือกตั้งที่ ๓ ตามลำดับ ในระหว่างการหาเสียง บุคคลทั้งสามได้เรียกร้องให้พรรคผู้ถูกร้องจัดหาเงินสนับสนุน ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องขอให้บุคคลทั้งสามเดินรณรงค์หาเสียงโดยใช้นโยบายของพรรคโดยสุจริต เที่ยงธรรม และมิได้จัดหาเงินให้ จึงสร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลทั้งสาม ส่วนนายมนัส มีชาวนา เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคผู้ถูกร้อง ลำดับที่ ๒๘ แต่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง จึงขอตำแหน่งทางการเมือง แต่นายมนัส มีชาวนา ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ พยานของผู้ร้องดังกล่าว มีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อน คำให้การของพยานดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น สำหรับพยานของผู้ถูกร้องอื่นอีก ๘ ราย ได้แก่ นางสาวกนกพร เพชรเดช นางสาวกิตติยา บุญศิลป์ นางบุญเรือน พูลทอง นางสาวกมล แต้เจียม นางหทัยกาญจน์ พานเงิน นางยิ้ม สุขขำ นางวาสนา ยรรยงค์ และนางสมจิตร ศรีอุดมพงษ์ ล้วนเป็นบุคคลที่ยื่นใบสมัครแสดงความประสงค์เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ร่วมกับนางทองคำ วงสุวรรณ์ ด้วยความสมัครใจ และบุคคลทั้งแปดยื่นสมัครเป็นสมาชิกผู้ถูกร้อง โดยกรอกประวัติลงในใบสมัครเป็นสมาชิกพรรคด้วยตนเองพร้อมชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามระเบียบและขั้นตอนการสมัครเป็นสมาชิกทุกประการ

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณา และให้ผู้ร้องจัดส่งข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับพรรคผู้ถูกร้องและให้พยานของพรรคผู้ถูกร้อง ๕ ปาก จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนา

รายงานการประชุม (ชวเลข) บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ งบการเงินของพรรคการเมือง และเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึงปัจจุบัน

นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ นางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ ในฐานะพยานของพรรคผู้ถูกร้องทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นยื่นต่อศาล สรุปได้ว่า นายพีระวิทย์ เรื่องลือดลภาค เป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ และนางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ เป็นประธานที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรค พยานทั้งห้าให้การว่า พรรคผู้ถูกร้องมีนโยบายฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่สนใจโดยให้รวมกลุ่มเพื่อฝึกทำดอกไม้จันทน์และจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจัดจำหน่าย พยานทั้งห้ายืนยันว่าพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้เป็นผู้จัดหาวัสดุอุปกรณ์และไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มผู้ทำดอกไม้จันทน์ เว้นแต่ในช่วงที่พรรคผู้ถูกร้องต้องการทำกิจกรรมทางการเมือง พรรคผู้ถูกร้องจะซื้อดอกไม้จันทน์จากวิสาหกิจชุมชนดังกล่าว การสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง โดยผู้สมัครต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองโดยเลือกได้ ๒ แบบ คือ แบบรายปี จำนวน ๑๐๐ บาท หรือแบบตลอดชีพ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท พยานทั้งห้าไม่เคยสำรองเงินและไม่เคยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง พยานทั้งห้าไม่ได้จูงใจหรือสั่งการให้บุคคลใดจูงใจชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องโดยวิธีการชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์หรือเสนอว่าจะออกค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร และพยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและไม่ได้ตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคผู้ถูกร้อง กลุ่มพยานของผู้ร้องทั้งหมดจึงมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องทั้งสิ้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๓) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๕ ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๙) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก การรับเข้าเป็นสมาชิก และการพ้นจากการเป็นสมาชิก

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท

ฯลฯ ฯลฯ

การพิจารณาเพื่อออกข้อบังคับตาม (๖) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) และ (๑๖) ต้องให้สมาชิกมีส่วนร่วมพิจารณาอย่างกว้างขวาง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๗ สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ลาออก

(๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เว้นแต่เป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการบวชตามประเพณีนิยม แต่ในระหว่างมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจะใช้สิทธิในฐานะสมาชิกมิได้

(๓) ไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก

มาตรา ๙๒ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

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

ฯลฯ ฯลฯ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๙๓ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ ๓ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่แรก และกำหนดให้การบริหารการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้บุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้มีศรัทธาในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง มิใช่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

เพียงเพราะมุ่งหมายในอามิสสินจ้าง เนื่องจากสมาชิกพรรคที่มุ่งหมายในอามิสสินจ้างย่อมจะไม่ใส่ใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกพรรครู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพรรค ส่งผลทำให้สมาชิกพรรคมีความใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมือง เพื่อให้ผลการดำเนินการของพรรคการเมืองคุ้มค่ากับที่ตนเองได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ดังนั้น มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) ประกอบมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีหลักการที่สำคัญตรงกันว่าสมาชิกพรรคต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรค มิเช่นนั้นย่อมจะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองโดยไม่มีสมาชิกพรรคโต้แย้งคัดค้าน ทำให้พรรคการเมืองสูญเสียความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ พรรคการเมืองไม่ส่งต่อเจตจำนงของประชาชนไปสู่การบริหารประเทศแต่กลับส่งต่อเจตจำนงของกลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองไปสู่การบริหารประเทศแทน ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติดังกล่าวจึงมุ่งหมายในการป้องกันมิให้กลุ่มทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาใช้อำนาจครอบงำพรรค และมิให้มีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยหวังเพียงได้รับอามิสสินจ้างอันจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมือง กล่าวคือ ทำให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่องและเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างแท้จริงแล้วยังส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบ จึงสมควรต้องพิจารณากรณีการยุบพรรคให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมายโดยเคร่งครัด

ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า พรรคผู้ถูกร้องจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ มีสมาชิกพรรคจำนวน ๑๐,๕๑๐ คน มีสาขาพรรคจำนวน ๕ สาขา มีนโยบายพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคไทยรักธรรม พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ นโยบายด้านเศรษฐกิจด้วยการสร้างความพอเพียงให้แก่ประชาชนในการดำเนินชีวิตโดยใช้หลักทฤษฎีความพอเพียงและความยั่งยืน พัฒนาระบบธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ให้มีความยุติธรรม องค์กรที่เป็นมหาชน ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหาร การจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่นักลงทุนหน้าใหม่ และให้โอกาสผู้ที่ทำธุรกิจแล้วประสบปัญหาเศรษฐกิจจากปัจจัยทางธรรมชาติได้มีโอกาสทำธุรกิจใหม่ จัดทำกองทุนเพื่อธุรกิจรายย่อย โดยให้หน่วยงานรัฐเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนให้ความรู้เชิงวิชาการด้านการเงิน การคลัง แก่ธุรกิจทุกประเภท

เมื่อพิจารณาสำเนารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ของคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมือง ประกอบกับคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องและเอกสารทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่า ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๑ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องมีความประสงค์จะเปิดสาขาพรรคเพิ่มที่จังหวัดพิจิตร จึงดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคโดยการเชิญชวนชาวบ้านในตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ให้มารวมกลุ่มสมาชิกทำดอกไม้จันทน์ โดยพรรคผู้ถูกร้องจะจัดหาผู้สอนและทุนซื้อวัสดุอุปกรณ์การทำดอกไม้จันทน์ให้กลุ่มสมาชิก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ต้องการให้ความรู้และฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่สนใจรวมตัวกันเป็นกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ และสนับสนุนให้ชาวบ้านจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจัดจำหน่าย โดยพรรคผู้ถูกร้องดำเนินการโดยวิธีการที่เปิดเผยสามารถทำให้ประชาชนรวมตัวกันตั้งวิสาหกิจชุมชนได้อย่างน้อย ๖ แห่ง การจัดตั้งกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคตามข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง พ.ศ. ๒๕๕๖ ในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายพรรคดังกล่าวได้ดำเนินการและประกาศใช้อย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ เห็นได้ว่าการที่พรรคผู้ถูกร้องอาศัยนโยบายการจัดตั้งกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยการชักชวนบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันมารวมตัวกันเพื่อผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องให้ถูกใช้เป็นแนวทาง ก็โดยมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของชาวบ้านในพื้นที่ให้มีสัมมาอาชีพและหารายได้เข้าสู่ครอบครัว แม้ว่าพรรคผู้ถูกร้องจะมีเงื่อนไขว่าต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเสียก่อนจึงจะได้สิทธิในการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยได้รับการสนับสนุนวิทยากรผู้สอนและวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกทำดอกไม้จันทน์ ก็เพื่อให้เป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก การฝึกอาชีพทำดอกไม้จันทน์ดังกล่าว จึงต้องฝึกให้แก่ชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกพรรคแล้วเท่านั้น

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พรรคผู้ถูกร้องรับสมัครสมาชิกกลุ่มทำดอกไม้จันทน์เข้าเป็นสมาชิกของพรรคโดยไม่มีการเก็บค่าบำรุงพรรคจากผู้สมัครหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นนี้ฝ่ายผู้ร้องอ้างว่ามีพยานบุคคล ๑๑ คน คือ นางทองคำ วงสุวรรณ์ นางลำยวง น่วมด้วง นางสาวสุทิน พุกยอด นางสาวกนกพร เพชรเดช นางสาวกิตติยา

บุญศิลป์ นางบุญเรือน พูลทอง นางสาวกมล แต้เจียม นางหทัยกาญจน์ พานเงิน นางยิ้ม สุขขำ นางวาสนา ยรรยงค์ และนางสมจิตร ศรีอุดมพงษ์ ให้การสอดคล้องกันในเรื่องเงื่อนไขการเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์ว่าจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเสียก่อน จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์และได้รับสิทธิตามที่พรรคผู้ถูกร้องประกาศไว้ ในการฝึกทำดอกไม้จันทน์ มีนายมนัส มีชาวนา นายเจตร์ วัชรหิรัญปภา นางโยษิตา วัชรหิรัญปภา และนางรุ่งนภา ควรสมทบ ร่วมกันสอนชาวบ้าน ระหว่างที่ทำการสอนนั้นมีการพูดเชิญชวนให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ต้องเสียค่าบำรุงพรรค เนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ออกเงินค่าบำรุงพรรคให้ ซึ่งนายเจตร์ นางโยษิตา และนางรุ่งนภา ให้การว่านายมนัสเป็นผู้พูดในเรื่องดังกล่าว และนายมนัสให้การว่าตนได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผ่านทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ให้หาสมาชิกพรรคโดยวิธีการดังกล่าว โดยให้ตนสำรองค่าสมัครสมาชิกพรรคทั้งรายปีและตลอดชีพไปก่อน เมื่อเปิดสาขาพรรคผู้ถูกร้องได้แล้วทางพรรคจะโอนเงินคืนให้ นายมนัสจึงเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายพรรคเพื่อช่วยเหลือชาวบ้านให้มีรายได้

ส่วนพยานฝ่ายผู้ถูกร้องมีนายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้การแก้ข้อกล่าวหาว่าพยานฝ่ายผู้ร้อง คือ นางทองคำ นางลำยวง และนางสาวสุทิน เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดพิจิตร เขต ๑ เขต ๒ และเขต ๓ ตามลำดับ ระหว่างการหาเสียงบุคคลทั้งสามเรียกร้องให้พรรคผู้ถูกร้องจัดหาเงินสนับสนุน แต่พรรคมิได้จัดหาเงินให้ ส่วนนายมนัส เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง นายมนัสจึงขอตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ พยานดังกล่าวของผู้ร้องจึงมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องมาก่อน คำให้การจึงฟังไม่ขึ้น ส่วนนางสาวกนกพร นางสาวกิตติยา นางบุญเรือน นางสาวกมล นางหทัยกาญจน์ นางยิ้ม นางวาสนา นางสมจิตร และนางทองคำ เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์โดยสมัครใจ และสมัครเป็นสมาชิกพรรคด้วยตนเองพร้อมชำระเงินค่าบำรุงพรรคตามระเบียบทุกประการ นอกจากนั้น นายพีระวิทย์ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง นางสายชล ไม้เจริญ นางนิตยา ยอดเจริญ นางพัตร์พิมล ฉิมนาคพันธ์ กรรมการบริหารพรรค และนายบุญถาวร ปัญญาสิทธิ์ ประธานที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรคผู้ถูกร้องให้การด้วยว่า พรรคผู้ถูกร้องมีนโยบายฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่สนใจโดยให้รวมกลุ่มเพื่อฝึกทำดอกไม้จันทน์และจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตและจัดจำหน่าย พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้เป็นผู้จัดหาวัสดุอุปกรณ์และไม่ได้รับซื้อดอกไม้จันทน์จากกลุ่มผู้ทำดอกไม้จันทน์ เว้นแต่ในช่วงที่พรรคผู้ถูกร้องต้องการทำกิจกรรมทางการเมือง จึงจะซื้อดอกไม้จันทน์จากวิสาหกิจชุมชนดังกล่าว การสมัครเป็น

สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง พยานหทั้งห้าไม่เคยสำรองเงินและไม่เคยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดจ่ายเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง พยานทั้งห้าไม่ได้จูงใจ หรือสั่งการให้บุคคลใดจูงใจชาวบ้านตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตรให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องโดยวิธีการชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่มทำดอกไม้จันทน์หรือเสนอว่าจะออกค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนผู้สมัคร ส่วนพยานในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้องเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและไม่ได้รับตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคผู้ถูกร้อง กลุ่มพยานของผู้ร้องทั้งหมดมีสาเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องทั้งสิ้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพยานฝ่ายผู้ร้องโดยเฉพาะนายมนัส ซึ่งเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคผู้ถูกร้องมาก่อน แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและไม่ได้รับตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ จึงอาจเป็นเหตุโกรธเคืองกับพรรคผู้ถูกร้องได้ เป็นผู้ให้การว่าได้รับคำสั่งจากนายพีระวิทย์ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผ่านมาทางนางสุชาดา ขวัญสกุล ว่าให้นายมนัสดำเนินการหาสมาชิกพรรคโดยวิธีการดังกล่าวข้างต้น และให้นายมนัสเป็นผู้สำรองค่าสมัครสมาชิกพรรคให้แก่ผู้สมัครไปก่อน แต่พยานฝ่ายผู้ถูกร้อง คือ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรครวมทั้งที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรคผู้ถูกร้องทุกคนปฏิเสธว่าไม่เคยมีผู้ใดสั่งการเช่นนั้นเลย กรณีจึงยังมีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อเท็จจริงในประเด็นนี้แท้จริงแล้วเป็นอย่างไรกันแน่ และเหตุใดผู้ร้องจึงไม่มีการไต่สวนนางสุชาดา ซึ่งเป็นพยานสำคัญที่นายมนัส พยานฝ่ายผู้ร้องอ้างว่าเป็นผู้รับคำสั่งจากนายพีระวิทย์หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องสั่งการมาว่าให้นายมนัสสำรองจ่ายค่าบำรุงพรรคให้แก่กลุ่มทำดอกไม้จันทน์ไปก่อน นางสุชาดาจึงเป็นพยานสำคัญที่จะเชื่อมโยงไปถึงหัวหน้าพรรคและผู้บริหารพรรคและอาจไปถึงการยุบพรรคได้ แต่ผู้ร้องกลับมิได้มีการสอบสวนนางสุชาดาก่อนมีมติเสนอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ประกอบกับพยานหลายคนของผู้ร้องก็น่าสงสัยว่าอาจมีเหตุโกรธเคืองหรือไม่พอใจต่อพรรคผู้ถูกร้องจริง จึงต้องรับฟังด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง อีกทั้งพยานฝ่ายพรรคผู้ถูกร้องก็ได้แสดงความบริสุทธิ์ใจต่อผู้ร้องด้วยว่า แม้จะได้มีการดำเนินนโยบายฝึกอาชีพทำดอกไม้จันทน์ตามนโยบายและข้อบังคับพรรคประสบความสำเร็จมาแล้วหลายกลุ่ม แต่เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งในปี ๒๕๖๒ พรรคผู้ถูกร้องจึงได้หารือกับเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องแล้วได้รับคำแนะนำว่าช่วงเวลาดังกล่าวไม่อาจดำเนินการโครงการตามนโยบายนั้นได้ พรรคผู้ถูกร้องก็ยุติการดำเนินการโครงการดังกล่าวตามคำแนะนำนั้น ดังนั้น การที่ผู้ร้องมีมติว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการโดยมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๗ และเป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๓๐ นั้น จึงเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันสมควรที่จะให้เชื่อเช่นนั้นได้ จึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่น ๆ ตามคำขอของผู้ร้องต่อไปอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง

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