รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๖



เล่ม ๑

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๖
เล่ม ๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๖ เล่ม ๑**
ISBN: 978-616-8033-98-2
ปีที่พิมพ์ สิงหาคม 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 Call Center ๑๒๐๑
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 ๑/๒๕๖๖

เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑.....๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม..... ๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ..... ๔๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๖๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๗๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๘๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน..... ๘๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๙๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๑๐๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๑๑๒

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒).....๑๓๕

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๑๔๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๑๔๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๑๕๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๑๖๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๑๖๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๑๖๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๑๗๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๑๗๖

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๑๘๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๑๙๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๐๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๐๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๑๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๒๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๒๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๒๒๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๒๒๖

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๒๓๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๒๔๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๔๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๔๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๕๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๒๕๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๒๕๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๒๖๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๒๖๕

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ๒๗๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๒๘๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๘๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๙๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๙๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๓๐๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๓๐๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๓๐๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๓๑๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๓๑๘

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๓๒๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๓๓๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๓๔๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๓๔๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๓๕๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๓๕๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๓๖๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๓๖๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๓๖๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๓๗๒

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่.....๓๘๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๔๐๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๔๑๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๔๑๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๔๒๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๔๓๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๔๓๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๔๔๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๔๔๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๔๕๔

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง
นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล **ผู้ร้อง**
กระทรวงพลังงาน ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑

นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าตนในฐานะประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรของกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ทำให้ผู้ร้องได้รับผลกระทบจากการใช้ไฟฟ้าในราคาที่สูงเกินจริง เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (แผน PDP ๒๐๑๕) ซึ่งต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (แผน PDP ๒๐๑๘) โดยกำหนดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการผลิตไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โดยในปี ๒๕๖๓ และปี ๒๕๖๔ สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๒ ของกำลังผลิตไฟฟ้าทั้งหมด การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและมีบทบาทผลิตไฟฟ้ามากขึ้นดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องต้องจ่ายค่าไฟฟ้าสูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม และประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองกรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (แผน PDP) โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ประกอบพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ให้นิยามศัพท์คำว่า “กิจการไฟฟ้า” “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” และคำว่า “ระบบไฟฟ้า” แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้าหมายความรวมถึงทั้งระบบการผลิต ระบบการส่ง และระบบการจำหน่ายไฟฟ้า เมื่อกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและเพื่อความมั่นคงของรัฐด้วยแล้ว รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้าตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แต่ในปัจจุบันรัฐส่งเสริมให้เอกชนมีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งดำเนินการโดย กฟผ. เหลือเพียงร้อยละ ๓๔.๗ และมีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลสืบเนื่องจากยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ดังกล่าว การพิจารณาว่ารัฐต้องเป็นเจ้าของในกิจการดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะต้องพิจารณาแต่ละส่วนแยกกัน กล่าวคือ “ระบบการผลิต” “ระบบการส่ง” และ “ระบบการจำหน่าย” รัฐจะต้องเป็นเจ้าของแต่ละส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด มิใช่นำทั้งสามส่วนมารวมกันให้เกินกว่า

ร้อยละห้าสิบเอ็ด เพราะคำว่า “รัฐเป็นเจ้าของ” นั้น รัฐจะต้องมีอำนาจเข้าไปควบคุมและบริหารจัดการด้วย ดังนั้น การที่รัฐให้บริษัทเอกชนหรือบริษัทมหาชนจำกัดผลิตไฟฟ้าแล้วรัฐซื้อไฟฟ้าจากเอกชนมาจำหน่ายให้ประชาชนอีกทอดหนึ่ง ถือไม่ได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้า แม้ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของระบบการส่งและระบบการจำหน่ายเกือบทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อรัฐมิได้เป็นเจ้าของระบบการผลิตย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าและส่งผลต่อสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ย่อมไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าการที่รัฐเปิดให้เอกชนเข้ามาประมูลเพื่อผลิตไฟฟ้าล่วงหน้าเป็นจำนวนมากย่อมมีความเสี่ยงและกระทบต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐในอนาคตที่จะน้อยลงกว่าเดิมอีกด้วย ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้พิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ดังกล่าว เพื่อกำหนดแนวทางให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าที่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย และดำเนินการให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ภายในกำหนด ๑๐ ปี นับแต่ปี ๒๕๖๒

ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ ตามลำดับ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจัดการประชุมร่วมกับผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน และรายงานผลให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ทราบ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอ

และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ รับความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการ ซึ่งกระทรวงการคลังมีความเห็นสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ดังกล่าว มีผลบังคับใช้และจัดสรรกำลังผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ของทั้งรัฐและเอกชน ผู้ลงทุนได้ดำเนินการบางส่วนแล้วเพื่อให้โรงไฟฟ้าสามารถจ่ายไฟฟ้าได้ทันตามกำหนดวันจ่ายไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ จึงเห็นควรให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ต่อไป เพื่อให้มีความต่อเนื่อง และไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของนักลงทุน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจการไฟฟ้าถือเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อชีวิตของประชาชนและเศรษฐกิจ รัฐจึงมีหน้าที่ในการกำกับและควบคุมให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าที่เพียงพอ สามารถจ่ายไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการไฟฟ้าได้อย่างเท่าเทียมในราคาที่เป็นธรรม และไม่เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าในอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นสรุปได้ว่า กรณีเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสัดส่วนการผลิตพลังงานไม่ใช่โครงสร้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์กล่าวถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน ไม่ใช่สัดส่วนการผลิตพลังงาน ดังนั้น การดำเนินการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าอื่น ๆ ไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและส่งไฟฟ้ามาให้รัฐรวบรวมและจัดให้ประชาชนอย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้น โครงสร้างหรือโครงข่ายดังกล่าวยังคงเป็นของรัฐ ในส่วนการดำเนินการของเอกชนก็เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยเอกชนเป็นเพียงผู้ผลิตไฟฟ้าและรัฐเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าหรือซื้อบริการจากเอกชนเท่านั้น การผลิตกับโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานเป็นคนละกรณีกัน โดยนโยบายของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ได้มีการกำหนดหรือการดำเนินการใด ๆ ที่จะจำหน่าย จ่าย แจก หรือโอนโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐให้เอกชนหรือผู้หนึ่งผู้ใดจนลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

ผู้ร้องเห็นว่า การสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

๑. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ย่อมหมายถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้ว รวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย การที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ กำหนดนิยามศัพท์คำว่า “กิจการไฟฟ้า” “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” “ระบบไฟฟ้า” และ “ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า” ดังนั้น “ระบบผลิตไฟฟ้า” ย่อมหมายความรวมถึงสัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้าอยู่ในตัวแล้ว เพราะหาก “ระบบผลิตไฟฟ้า” ไม่มีสัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้า ย่อมไม่อาจมี “กิจการไฟฟ้า” ได้ นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ นิยามศัพท์คำว่า “โครงสร้าง” ไว้ว่า “ส่วนประกอบสำคัญ ๆ ซึ่งนำมาคุมเข้าด้วยกันให้เป็นรูปร่างเดียวกัน” โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้าจะตีความโดยไม่รวมถึง “ไฟฟ้า” ซึ่งเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ และเป็นสาระสำคัญของโครงสร้างของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้ามิได้ เพราะหากมีแต่ตัวโครงสร้าง เช่น เสา หรือสายส่ง กิจการไฟฟ้าย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้าจึงต้องมีสัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้ารวมอยู่ด้วย

๒. ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ รัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ทำให้การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของเอกชนที่รัฐไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจของเอกชน และส่งผลให้กำไรส่วนใหญ่จากการประกอบกิจการไฟฟ้าตกเป็นของเอกชนทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ การที่รัฐทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชนทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่ภายใต้สัญญา และรัฐไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงข้อสัญญาเมื่อเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นได้ เช่น กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid - 19) ทำให้ปริมาณการใช้ไฟฟ้าลดลง แต่รัฐไม่อาจออกคำสั่งให้เอกชนที่เป็นคู่สัญญาลดกำลังผลิตหรือเลื่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าออกไปได้ ในขณะที่ กฟผ. ต้องลดกำลังผลิตไฟฟ้าเพื่อให้เอกชนสามารถผลิตไฟฟ้าตามที่กำหนดไว้ในสัญญา นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เกิดเหตุการณ์ไฟฟ้าดับกว่าเจ็ดสิบจังหวัดทั่วประเทศไทยเป็นระยะเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมง เนื่องจากเหตุการณ์ฟ้าผ่าทำให้โรงไฟฟ้าหงสาและสายส่งขนาด ๕๐๐ กิโลโวลต์ น่าน - หงสา สาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาวขัดข้อง ส่งผลให้โรงไฟฟ้าเอกชนปลดตัวออกจากระบบทันทีเพราะเกรงว่าจะได้รับความเสียหาย เป็นต้น

๓. ผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้รัฐไม่อาจควบคุมอัตราค่าไฟฟ้าได้ เพราะรัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา แม้ปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในแต่ละเดือนจะมีมากน้อยต่างกันไปก็ตาม เมื่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนลดลง รัฐไม่แจ้งให้เอกชนลดการผลิตไฟฟ้าหรือลดการจ่ายไฟฟ้า แต่รัฐกลับแจ้งให้ กฟผ. ลดการผลิตไฟฟ้าหรือลดการจ่ายไฟฟ้าเพื่อให้เอกชนสามารถคงการผลิตไฟฟ้าได้เต็มจำนวนตามสัญญาที่ทำไว้กับเอกชน นอกจากนี้ ในการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า รัฐนำต้นทุนราคาและปริมาณการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาคิดคำนวณค่าไฟฟ้าต่อหน่วย โดยมิได้คิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ และรัฐต้องจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กและรายเล็กมากตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ถึงปี ๒๕๖๕ ไม่น้อยกว่าเจ็ดแสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ถูกผลักเป็นส่วนหนึ่งของอัตราค่าไฟฟ้า เป็นกรณีที่รัฐรับประกันความเสี่ยงให้เอกชนเกินสมควร เสมือนเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน อีกทั้งรัฐส่งเสริมให้ประชาชนผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์เพื่อใช้เองโดยรัฐรับซื้ออย่างไม่มีเงื่อนไข ทำให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น

๔. รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า เช่น การให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า ทั้งยังส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการไฟฟ้าอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐไม่ต้องเสี่ยงกับการลงทุนหรือผลประกอบการ ภาระความเสี่ยงจะตกอยู่กับเอกชนผู้ประมูลซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานหรือคู่สัญญาผู้ร่วมลงทุนแทน และทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างเอกชนที่ได้สัมปทานกิจการไฟฟ้าในเรื่องราคาและการบริการโดยประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ว่า ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP รวมทั้งการดำเนินงานของผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน

และแผน PDP ดังกล่าว โดยให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ เห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ทำให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐ ซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เป็นเหตุให้ประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินความเป็นจริง เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมปรากฏว่า ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ทราบถึงการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มีมติมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ ๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอ ผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเป็นวันก่อนที่ผู้ร้องจะได้รับแจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ จากผู้ตรวจการแผ่นดิน

และผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่ก่อนการพิจารณาคำร้องนี้ ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและส่งหนังสือผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ และหนังสือของผู้ถูกร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๕ ที่แจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ผู้ร้องทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่ห้ามแปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วนที่มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เช่น รางหรือสถานีรถไฟ สถานีรถไฟฟ้า เสา สายส่ง โครงข่ายหรือเครือข่ายโทรคมนาคม ดาวเทียมหรือวงโคจรดาวเทียม เป็นต้น และการทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและกระทบความมั่นคงของรัฐตกเป็นของเอกชนจะกระทำมิได้ รัฐวิสาหกิจดังกล่าว เช่น การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือ สนามบิน การโทรคมนาคม เป็นต้น ทั้งนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

๒. ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) โดย กฟผ. เป็นผู้ผลิตและเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพียงรายเดียว โดยมีการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก ซึ่ง กฟผ. จะจำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นของ กฟผ. เพียงผู้เดียวให้ กฟน. หรือ กฟภ. แล้วแต่กรณี เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้า ทั้งนี้ ในการสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าของเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าอยู่ภายใต้กิจการระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการควบคุมระบบไฟฟ้า เป็นผู้ทำหน้าที่สั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าดังกล่าว และมีคุณภาพด้วยต้นทุนที่เหมาะสมในการจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบผลิตไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย ซึ่ง กฟผ. กฟน. และ กฟภ. มีหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาระบบไฟฟ้าดังกล่าวให้มีความมั่นคง ยืดหยุ่น และมีความเชื่อถือได้รองรับการจัดหาไฟฟ้าและรูปแบบการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของระบบไฟฟ้าที่จะมีโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเข้ามาในระบบไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้น การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าย่อมเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ป้องกันการขาดแคลนไฟฟ้าในสภาวะที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ อันส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และในกรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด กฟผ. สามารถใช้สิทธิเข้าควบคุมโรงไฟฟ้าของเอกชนได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการจัดหาไฟฟ้าและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ สำหรับกรณีไฟฟ้าดับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เป็นระบบป้องกันอัตโนมัติโดยตัดการเชื่อมโยงโรงไฟฟ้าออกจากระบบโครงข่ายไฟฟ้าเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า และผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าดังกล่าวแล้ว

๓. ผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า กรณีการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนมิได้ส่งผลให้อัตราค่าไฟฟ้าสูงขึ้น เนื่องจากการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ใช้วิธีการประมูล โดยพิจารณาจากด้านเทคนิค

และข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด ส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ได้ประกาศอัตรารับซื้อโดยอิงกับต้นทุนที่หลีกเลี่ยงได้จาก กฟผ. ดังนั้น การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนไม่ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าเป็นภาระกับประชาชนเมื่อเทียบกับกรณีที่ กฟผ. ดำเนินการเอง ยกเว้นในกรณีการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายเล็กและผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมากที่ใช้พลังงานหมุนเวียน ซึ่งรัฐต้องการสนับสนุนและมีความจำเป็นที่จะต้องรับซื้อไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล แต่ในปัจจุบันราคารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมีราคาลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ราคารับซื้อที่จ่ายให้เอกชนมีการกำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโดยกำหนดล่วงหน้า ๒๐ ถึง ๒๕ ปี ตามอายุสัญญาจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

๔. สาเหตุที่ทำให้อัตราค่าไฟฟ้าแพงในปัจจุบัน เนื่องจากค่าเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๖๔ ซึ่งก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้ามากกว่าร้อยละห้าสิบของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ผู้ถูกร้องที่ ๑ บริหารจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานต่อภาระค่าครองชีพของประชาชนโดยลดการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศและเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งอื่นที่มีราคาถูกกว่า เช่น การรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การใช้น้ำมันแทนก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ระบบไฟฟ้าของประเทศที่มีโรงไฟฟ้าหลากหลายประเภทและมีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองทำให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระบบผลิตไฟฟ้าและต้นทุนอัตราค่าไฟฟ้าอย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ

๕. ความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการพลังงานด้านไฟฟ้า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีหน้าที่จัดทำนโยบายพลังงานรวมถึงการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ โดยในปี ๒๕๓๒ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้า เพื่อเพิ่มผลผลิตและศักยภาพในกิจการพลังงาน ให้ผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม ลดภาระการลงทุนของรัฐและลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนและให้มีการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ที่ต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อลดความสูญเสียในระบบไฟฟ้า โดยในปี ๒๕๓๕ กพช. จัดทำแผน PDP ฉบับแรกเพื่อใช้เป็นแผนจัดหาไฟฟ้าของประเทศระยะเวลา ๒๐ ปี ต่อมามีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไปเป็นรูปแบบ ESB และอยู่ภายใต้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งองค์กรกำกับดูแล

กิจการไฟฟ้าทำหน้าที่กำกับดูแลด้านราคาค่าบริการ คุณภาพ และการลงทุนในกิจการไฟฟ้าให้มีความเหมาะสม เพียงพอรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ให้ความเป็นธรรมแก่นักลงทุนและคุ้มครองผู้บริโภค ในปี ๒๕๕๗ กพช. มีมติเห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๕ โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงของระบบไฟฟ้า ลดการพึ่งพิงเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า เพิ่มสัดส่วนโรงไฟฟ้าถ่านหินโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด จัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของกำลังผลิตไฟฟ้าในระบบ ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุด นโยบายผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ดำเนินการตามสัญญาที่มีข้อผูกพัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน จัดหาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน บริหารจัดการพลังงานให้มีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีราคาที่เหมาะสม ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๘ ตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่เหมาะสม เพื่อรองรับเหตุวิกฤตด้านพลังงานและมีการเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบไฟฟ้า ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่คาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี และต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ เห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๘ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ โดยปรับแผนการจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้สอดคล้องกับนโยบายโรงไฟฟ้าชุมชนเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ปรับแผนการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบและแผนปลดโรงไฟฟ้าออกจากระบบของโรงไฟฟ้าหลักประเภทเชื้อเพลิงฟอสซิลบางแห่งให้มีความเหมาะสม

๖. แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฟผ. กฟน. กฟภ. สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น โดยมีหน้าที่พยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศให้สอดคล้องกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีการทบทวนทุก ๓ ถึง ๕ ปี

๗. เอกชนมีความเสี่ยงในการดำเนินกิจการที่ต้องปฏิบัติตามสัญญารับซื้อไฟฟ้าที่มีมาตรการบังคับและควบคุมให้เอกชนได้รับค่าตอบแทนสอดคล้องกับต้นทุนอย่างเหมาะสม สัญญาซื้อขายไฟฟ้า

กำหนดให้กรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนผิดสัญญาไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามสัญญา มีบทลงโทษต้องเสียค่าปรับ และรัฐสามารถใช้สิทธิเข้าควบคุมโรงไฟฟ้าเอกชนได้ (Step - in Right) ทั้งนี้ ร่างสัญญารับซื้อไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนมีการลงนามในสัญญา

๘. การดำเนินการโดยวิธีอื่นนอกจากการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชนไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากกิจการไฟฟ้าไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการให้เอกชนต้องโอนทรัพย์สินที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าให้รัฐเมื่อหมดระยะเวลาของสัญญา เป็นภาระเกินสมควรทำให้รัฐต้องรื้อถอนอุปกรณ์ที่หมดสภาพและไม่สามารถใช้งานได้ เนื่องจากโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนมีอายุการใช้งานประมาณ ๒๕ ปี ซึ่งเมื่อหมดระยะเวลาของสัญญา โรงไฟฟ้าดังกล่าวย่อมเสื่อมสภาพและมีเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมแล้ว และรัฐโดย กฟผ. มีอุปสรรคในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด ประกอบกับตามแผน PDP ๒๐๑๘ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโรงไฟฟ้าอีกประมาณ ๔๘,๐๐๐ เมกะวัตต์ เพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น ประมาณการงบประมาณที่รัฐต้องใช้จ่ายจำนวน ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นจำนวนมากกว่าสองแสนล้านบาทต่อปี ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นและกระทบต่อกรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ผู้ถูกร้องที่ ๒ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า กรณีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า สาเหตุที่ทำให้อัตราค่าไฟฟ้าแพงในปัจจุบัน และความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการพลังงานด้านไฟฟ้าสอดคล้องกับผู้ถูกร้องที่ ๑ และเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มีเจตนารมณ์เพื่อบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ อันมุ่งหมายมิให้มีการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่มีเจตนารมณ์ในการปกป้องหรือคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นของรัฐสำหรับใช้เพื่อการให้บริการ

ในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่กระทำด้วยประการใดให้ทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่นั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยลงกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตเป็นการทั่วไป คำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ในกิจการไฟฟ้าหมายถึง โครงสร้างและโครงข่ายขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ สถานีผลิตไฟฟ้า เสาไฟฟ้า และสายส่งไฟฟ้า เป็นต้น ที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพิ่มช่องทางในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการประชาชน โดยเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เอกชนจัดหาหรือจัดให้มีดังกล่าวเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน สำหรับเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าของเอกชนเอง และมิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานสำหรับใช้เพื่อการให้บริการในกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นทรัพย์สินของรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ว่าการ กฟผ.) ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง (ผู้ว่าการ กฟน.) ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าการ กฟภ.) ประธานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ประธาน กกพ.) ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ประธาน สร. กฟผ.) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์ และประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ประธาน TDRI) จัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญดังนี้

๑. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสาร ดังนี้

(๑) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ สรุปได้ว่าสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหรือโครงสร้างพื้นฐานต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐควรต้องมีการควบคุมกำกับที่ดีและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐมีเพียงรถไฟและไฟฟ้า โดยบังคับรัฐมิให้นำทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมไปแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของเอกชน แต่รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ในอนาคตและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ ซึ่งรัฐอาจมีหุ้นในกิจการดังกล่าวน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ เพราะกิจการของรัฐที่ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐย่อมสามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐได้

(๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการเพิ่มช่องทางในการจัดหาพลังงานไฟฟ้า และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าที่เป็นของเอกชน แต่มิใช่ทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

(๓) เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. .... สรุปได้ว่าหลักการและเหตุผลการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ เฉพาะคำว่า “กิจการไฟฟ้า” “ระบบโครงข่ายพลังงาน” “ระบบไฟฟ้า” “ระบบผลิตไฟฟ้า” “ระบบส่งไฟฟ้า” และ “ระบบจำหน่ายไฟฟ้า” เป็นการกำหนดถ้อยคำและความหมายโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อเป็นตัวกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นว่าจะสามารถปฏิบัติหรือดำเนินการในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบตามร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างไร เพียงใด เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตเป็นการทั่วไป จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบที่จะต้องจัดให้มีหรือดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ โดยรัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

๒. ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีภารกิจหลักในการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรการด้านพลังงานของประเทศ โดยยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ ๑ เป้าประสงค์ที่ ๑.๑ กลยุทธ์ที่ ๑.๑.๔ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ เป้าประสงค์ที่ ๒.๓ กลยุทธ์ที่ ๒.๓.๑ และยุทธศาสตร์ที่ ๓ เป้าประสงค์ที่ ๓.๒ กลยุทธ์ที่ ๓.๒.๓ สำหรับแผน PDP ๒๐๑๕ แผน PDP ๒๐๑๘ และแผน PDP ๒๐๑๘ ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ เป็นแผนหลักในการจัดหาพลังงานของประเทศ เปิดโอกาสให้เอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าตามที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เพื่อเพิ่มผลผลิตและศักยภาพในกิจการพลังงาน ผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม ลดภาระการลงทุนของรัฐและลดภาระหนี้ของประเทศ

๓. ข้อมูลสัดส่วนความเป็นเจ้าของระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการไฟฟ้า ผู้ว่าการ กฟผ., รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์, ประธาน TDRI, ผู้ว่าการ กฟน. และผู้ว่าการ กฟภ. จัดทำความเห็นดังนี้

(๑) ผู้ว่าการ กฟผ., รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์ และประธาน TDRI จัดทำความเห็นสรุปได้ว่ารัฐและเอกชนมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของในกิจการไฟฟ้า (ข้อมูลปี ๒๕๖๔) ดังนี้ (๑) ระบบผลิตไฟฟ้า กฟผ. มีสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ ๓๒ และเอกชนมีสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ ๖๘ (๒) ระบบส่งไฟฟ้า กฟผ. เป็นเจ้าของรายเดียว

และ (๓) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า กฟน. และ กฟภ. เป็นเจ้าของส่วนใหญ่ สำหรับ กฟผ. ฐานทัพเรือสัตหีบ และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจำหน่ายไฟฟ้าเองให้ลูกค้าในเขตรับผิดชอบของตนแต่เป็นเพียงส่วนน้อย

(๒) ผู้ว่าการ กฟน. และผู้ว่าการ กฟภ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่ารูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ ESB ประกอบด้วยสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก รวมทั้งการนำเข้าไฟฟ้าจากต่างประเทศ และจำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าให้ กฟน. และ กฟภ. เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตพื้นที่ โดยในปัจจุบัน กพช. เห็นชอบให้ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากสามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้ กฟน. และ กฟภ. ได้เช่นกัน

๔. ผลกระทบต่อความมั่นคง ผู้ว่าการ กฟผ., รักษาการ ประธาน สร. กฟผ. และประธาน สร. กฟผ. จัดทำความเห็นดังนี้

(๑) ผู้ว่าการ กฟผ., รักษาการ ประธาน สร. กฟผ. และประธาน สร. กฟผ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่ากรณีเคยเกิดปัญหาไฟฟ้าดับในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โรงไฟฟ้าเอกชนได้ปลดตัวจากระบบไฟฟ้าเพื่อป้องกันความเสียหายต่อเครื่องจักรของโรงไฟฟ้าเอกชน โดยรัฐไม่สามารถสั่งการโรงไฟฟ้าเอกชนได้ ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าจึงสั่งการให้โรงไฟฟ้าหลายแห่งของ กฟผ. เดินเครื่องฉุกเฉินเพื่อนำระบบไฟฟ้ากลับคืนสู่ภาวะปกติ การที่รัฐมีสัดส่วนในกำลังผลิตไฟฟ้าน้อยเกินไปจะทำให้รัฐไม่สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบไฟฟ้าทั้งประเทศไว้ได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

(๒) ผู้ว่าการ กฟผ. จัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐาน ได้แก่ สัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชน จำนวน ๓ ฉบับ พร้อมคำแปลโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่าข้อสัญญากำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญา ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง

๕. ผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า ผู้ว่าการ กฟผ., ผู้ว่าการ กฟภ., ผู้ว่าการ กฟน., รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์, รักษาการ ประธาน สร. กฟผ., ประธาน กกพ. และประธาน TDRI จัดทำความเห็นดังนี้

(๑) ผู้ว่าการ กฟภ., ผู้ว่าการ กฟน., รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์, รักษาการ ประธาน สร. กฟผ., ประธาน กกพ. และประธาน TDRI จัดทำความเห็นสรุปได้ว่าการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐสำหรับการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้า โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนแทนทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าตามนโยบายของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตไฟฟ้าที่สูงขึ้น และลดภาระอัตราค่าไฟฟ้า ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับสัญญาและการกำกับดูแลของรัฐในกิจการผลิตไฟฟ้าที่ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือประชาชนด้วย

(๒) ประธาน กกพ., ผู้ว่าการ กฟผ., ผู้ว่าการ กฟน. และผู้ว่าการ กฟภ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่าการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบด้วย ๓ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่ง ค่าไฟฟ้าฐาน ซึ่งคำนวณจากต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งต้นทุนปัจจุบันและประมาณการต้นทุนในอนาคตทั้งในส่วนของโรงไฟฟ้าของรัฐและโรงไฟฟ้าของเอกชน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากประมาณการค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ประกอบกับประมาณการค่ารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าประกอบด้วยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก เพื่อนำมาคำนวณระหว่างประมาณการต้นทุนทั้งหมดกับประมาณการปริมาณการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศเป็นอัตราค่าไฟฟ้าฐาน ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า F_t) ซึ่งคำนวณจากต้นทุนผันแปรของการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากต้นทุนคงที่ซึ่งคำนวณไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ กกพ. มีหน้าที่ทบทวนอัตราค่าไฟฟ้าดังกล่าว สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าฐานทบทวนตามรอบระยะเวลา ๓ ถึง ๕ ปี และค่า F_t ทบทวนตามรอบระยะเวลา ๔ เดือน เพื่อให้เป็นไปตามต้นทุนและประมาณการใช้ไฟฟ้าอย่างแท้จริง และส่วนที่ ๓ ภาษีมูลค่าเพิ่ม อัตราร้อยละ ๗

(๓) ประธาน กกพ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่าการรับซื้อไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่มีการแบ่งจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าเป็น ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่ ๑ ค่าความพร้อมจ่าย โดยคำนวณจากต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนทั้งหมดและครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้า เช่น ค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิต ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย และต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น ซึ่งจะจ่ายให้เอกชน

ก็ต่อเมื่อโรงไฟฟ้าก่อสร้างแล้วเสร็จและมีความพร้อมที่จะผลิตไฟฟ้าได้ โดยทยอยจ่ายตลอดอายุสัญญา ๒๕ ปี หากโรงไฟฟ้าไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมลดลงก็จะถูกหักลดค่าความพร้อมจ่าย และถูกปรับได้ ซึ่งการจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้เอกชนมีความคุ้มค่ามากกว่าการที่รัฐก่อสร้างโรงไฟฟ้าเองในด้านประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ และส่วนที่ ๒ ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชนเมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า อีกทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ได้รับอัตราค่าไฟฟ้าตามอัตราการใช้ความร้อนเฉลี่ยเพื่อการผลิตไฟฟ้า ๑ หน่วย (Heat Rate) ที่กำหนดไว้ในสัญญา หากมีการใช้เชื้อเพลิงเกินกว่าที่กำหนดไว้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่จะต้องรับภาระค่าเชื้อเพลิงส่วนเกินด้วยตัวเอง และไม่สามารถเรียกเก็บจากรัฐได้ ต้นทุนที่จ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมทั้งค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้าเป็นการคิดอัตราค่าไฟฟ้าล่วงหน้าที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ ส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กและรายเล็กมากเป็นกรณีที่รัฐกำหนดอัตรารับซื้อไฟฟ้าตามต้นทุนเทคโนโลยีของแต่ละประเภทเชื้อเพลิงที่รัฐต้องการสนับสนุนให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น เช่น พลังงานหมุนเวียน หรือพลังงานสะอาด เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าดังกล่าวในอัตราที่สูงกว่าการผลิตไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล แต่ในปัจจุบันราคารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมีราคาลดลงอย่างต่อเนื่องโดยส่วนใหญ่มีต้นทุนต่ำกว่าค่าไฟฟ้าเฉลี่ยของการไฟฟ้าแล้ว ปัจจัยหลักที่ทำให้ค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจึงไม่ได้เป็นผลมาจากกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง แต่เป็นผลมาจากราคาก๊าซธรรมชาติที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) ผู้ว่าการ กฟน. และผู้ว่าการ กฟภ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้าและการขยายระบบไฟฟ้าต้องมีการวางแผนล่วงหน้าเพื่อรองรับกับการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและการขยายระบบไฟฟ้าต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งการพยากรณ์

ความต้องการใช้ไฟฟ้าและการวางแผนขยายระบบผลิตไฟฟ้าเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำแผน PDP โดยค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้ามีความสำคัญต่อการวางแผน PDP ถ้าระบุค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม

(๕) รักษาการ ประธาน สร. กฟผ., รองศาสตราจารย์ ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์ และประธาน TDRI จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า โดยแผน PDP พิจารณาบนพื้นฐานของค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในแต่ละปี แต่ค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของแผนดังกล่าวสูงเกินความเป็นจริง ส่งผลให้มีการทำสัญญากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนและมีกำลังผลิตไฟฟ้ามากเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งทำให้ประเทศมีปริมาณไฟฟ้าสำรองมากเกินไป ทั้งที่โรงไฟฟ้าหลายแห่งไม่ต้องเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าเพราะระบบมีปริมาณไฟฟ้าเกินความต้องการ แต่โรงไฟฟ้าดังกล่าวยังคงได้รับค่าความพร้อมจ่าย ซึ่งเป็นต้นทุนในการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าต่อไป

นอกจากนี้ ประธาน TDRI ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าข้อมูลปี ๒๕๖๔ ปรากฏว่าระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีปริมาณไฟฟ้าสำรองประมาณร้อยละ ๔๐ ทั้งที่มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด

(๖) ผู้ว่าการ กฟผ. จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กฟผ. มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าในอนาคต โดยการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าทั้งในพื้นที่เดิมและพื้นที่ใหม่ ซึ่งรวมถึงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดเล็กเพื่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศให้มีเสถียรภาพ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม คำชี้แจงของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า

เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยอาศัยกลไกตลาด สำหรับการกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคนั้น นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นต้นมา มีการรับรองให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมต้องมีการแข่งขันในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดตัดตอนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการโดยไม่จำเป็น โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน และห้ามมิให้รัฐเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเสียเอง แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์

หรือวางแผนทางเศรษฐกิจ การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภทโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินกิจการนั้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐ การจัดหรือดำเนินการให้มีกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนต้องพิจารณาจากบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาตามหลักการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยรัฐ สำหรับกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในอดีตเมื่อสังคมมีความต้องการใช้สาธารณูปโภคในการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศมากขึ้นในขณะที่เอกชนยังไม่สามารถประกอบกิจการนั้นได้เพราะขาดความพร้อม รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดให้มีกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้สาธารณูปโภคนั้นโดยวางโครงสร้างของระบบสาธารณูปโภคให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เมื่อบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป เอกชนมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวได้แล้ว รัฐอาจดำเนินกิจการเองหรือสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ประชาชนมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งเพื่อให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าวมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน ไม่เรียกเก็บค่าบริการสูงอันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยนำหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนนี้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ปัจจุบันนำมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน โดยมีการแก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมือง

ในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าวไม่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และมาตรา ๒๙ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชน และมาจากการลงทุนของรัฐที่ใช้งบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๘ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๙๐ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สรุปได้ว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดี และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับรัฐมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของเอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) มีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วนที่มิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

บัญญัติถ้อยคำว่า “รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” มีนัยแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้วและรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและทั่วถึงอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นการเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐาน ปลอดภัย และสามารถแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะได้รับบริการอย่างทั่วถึงและอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด แต่สัดส่วนหรือกำลังผลิตไฟฟ้าดังกล่าวมิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

วรรคสอง จึงไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลง

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ทำให้การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของเอกชนที่รัฐมิอาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจของเอกชน

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคงเชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสมพอเพียง รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้ความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่มีรัฐเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่สามารถขายไฟฟ้าตรงให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้ โดย กฟผ. เป็นผู้ผลิตและเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพียงรายเดียว และส่งไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่มาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ ประกอบกับสัญญารับซื้อไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุมสั่งการกรณีที่โรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่อง

และบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญา ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่าย เมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ กกพ. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือมาตรา ๑๒๖ กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน กกพ. อาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง เป็นต้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา โดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า เช่น การให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า ทั้งยังส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนกรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับหน้าที่ของรัฐดังกล่าว รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ค่าไฟฟ้าฐาน ซึ่งสะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้า และต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิง อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กกพ. กำหนด ส่วนที่ ๒ ค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า F_t) ตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ โดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๔ เดือน ตามประกาศ กกพ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และส่วนที่ ๓ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพช.

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแลโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งกำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่รัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับเพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้าใดมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ การคัดเลือกเพื่อทำสัญญากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ค่าความพร้อมจ่าย เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้าเพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลารองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้อง ค่าความพร้อมจ่ายจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้นดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการสั่งจ่ายไฟฟ้า และส่วนที่ ๒ ค่าพลังงานไฟฟ้าเป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชน เมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย รวมทั้งค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้าเป็นการคิดค่าไฟฟ้าล่วงหน้าที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จ

ตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่าย เมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง ค่าความพร้อมจ่ายของโรงไฟฟ้าเอกชนและค่าลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าของรัฐ ย่อมมีลักษณะทำนองเดียวกันที่เป็นต้นทุนในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญารับซื้อไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนได้ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนมีการลงนามในสัญญา

ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้ (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ (๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ (๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต...”

เห็นว่า ในสินค้าทุกประเภทในหนึ่งหน่วยบริโภค ผู้ซื้อต้องจ่ายเป็นราคาสินค้าที่ประกอบด้วยต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดรวมผลกำไรที่ผู้ขายสินค้ารวมไว้ด้วย เช่นเดียวกับอัตราค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายในหนึ่งหน่วย โดยอัตราค่าไฟฟ้าต้องสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๑) ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของ กฟผ. หรือการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน นอกจากนี้ อัตราค่าบริการดังกล่าวต้องเพียงพอที่จะทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคมีประสิทธิภาพ สร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน และมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๒) ถึง (๔) อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า

รัฐมีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอ และทั่วถึงโดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันด้วย

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน แม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กกพ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฟผ. กฟน. กฟภ. สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้า ให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งแผน PDP ๒๐๑๘ ผ่านการพิจารณาจาก กพช. และคณะรัฐมนตรี โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ทั้งนี้ มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด โดยถ้าระบุค่าพยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม สำหรับข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติ พบว่าตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๖๔ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒๙ ถึง ๔๔ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๓.๔๒ ถึง ๓.๖๔ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๒๐๒ ถึง ๒๖๗ บาทต่อล้านบีทียู

แต่ในปี ๒๕๖๕ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๑ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๔.๖๙ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๓๔๙ บาทต่อล้านบีทียู

เห็นว่า การพยากรณ์และจัดทำแผน PDP เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้าหลายปี ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวว่าหากมีสมมติฐานหรือตัวแปรที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในปี ๒๕๖๒ มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid - 19) ทำให้ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ถึงปัจจุบันมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าลดลง เป็นต้น นอกจากนี้ จากข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติข้างต้นจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ค่าไฟฟ้าสูงขึ้น ในทางกลับกันราคาก๊าซธรรมชาติที่สูงขึ้นทำให้ค่าไฟฟ้าสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จึงเป็นกรณีที่อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนไม่ได้แปรผันโดยตรงกับการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและขายให้แก่รัฐ การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงมิได้มีลักษณะก่อให้เกิดการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อย่างไรก็ดี กิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจำเป็นต้องดำเนินกิจการพลังงานไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม การผลิตไฟฟ้าที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องพิจารณาความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยมีข้อแนะนำว่ารัฐโดย กพช. และ กกพ. ต้องดำเนินการกำหนดกรอบหรือเพดานของสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศ และกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรองอันเกี่ยวกับสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนอันส่งผลต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ให้สอดคล้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงตามความต้องการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศในแต่ละช่วงเวลา หากกำหนดกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองสูงเกินสมควร และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ อาจถูกดำเนินการโดยองค์กรอื่นหรือศาลอื่นได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง
- นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล — ผู้ร้อง
- กระทรวงพลังงาน ที่ ๑
- คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ — ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่

บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐคงต้องมีร้อยละ ๕๑ ของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้ว และรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย

มีข้อพิจารณาว่า โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติไว้ ได้แก่อะไรบ้าง เห็นว่า กิจการประเภทใดจะเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ ต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการดังกล่าวว่า เป็นกิจการที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่ เช่น ในปัจจุบันกิจการโทรศัพท์และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารถึงกัน ทั้งเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการทำธุรกรรมเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์และจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกิจการไฟฟ้า สังคมมีความต้องการใช้ไฟฟ้าในการดำรงชีวิตของประชาชนและในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น กิจการโทรศัพท์และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารถึงกันก็ดี กิจการไฟฟ้าก็ดี จึงเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีหรือดำเนินการให้มีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

เมื่อกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนแล้ว รัฐจึงมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และรัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ย่อมหมายความถึงรัฐต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้รับจากเอกชน มิให้เกิดภาระต่อประชาชนในการใช้บริการเกินสมควร

คดีมีข้อพิจารณาว่า รัฐมีความจำเป็นต้องให้เอกชนเข้าร่วมในการผลิตไฟฟ้าหรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐมีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึงประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ การให้เอกชนเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ามีข้อดีเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โดยรัฐจะได้เทคโนโลยีที่ดีกว่าในราคาที่ต่ำกว่า ไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงในการตั้งโรงไฟฟ้า การก่อสร้างโรงไฟฟ้า การจัดหาเงินกู้ การจัดหาที่ดิน การทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่และอื่น ๆ ความเสี่ยงต่าง ๆ เหล่านี้ เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด รัฐไม่ต้องก่อภาระเงินกู้ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหนี้สินของภาครัฐ ทำให้รัฐสามารถนำเงินดังกล่าวไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น กรณีจึงมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” จึงมีข้อพิจารณาว่า การผลิตไฟฟ้าเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เนื่องจากกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน โดยกำหนดให้มีหน้าที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ ให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน และเพื่อให้คณะกรรมการสามารถ

ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้น เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

เมื่อกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ของประเทศดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕ จึงให้คำนิยาม “กิจการพลังงาน” หมายความว่า กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ หรือกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน

“กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้า หรือการควบคุมระบบไฟฟ้า “ระบบโครงข่ายพลังงาน” หมายความว่า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้า “ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติการและควบคุมของผู้รับใบอนุญาต “ระบบผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงระบบจัดส่งเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าด้วย

เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่า กิจการไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของกิจการพลังงาน กิจการไฟฟ้าแยกเป็นสามส่วนด้วยกัน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งคือ การผลิต การจัดให้ได้มา ส่วนที่สอง คือ การจัดส่ง ส่วนที่สาม คือ การจำหน่ายไฟฟ้า หรือการควบคุมระบบไฟฟ้า ในส่วนความหมายของคำว่า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า หมายความถึง ระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงระบบผลิตไฟฟ้าด้วย ในส่วนของระบบผลิตไฟฟ้า ได้แก่ ระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่า การผลิตไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบไฟฟ้า แต่ระบบไฟฟ้ามิใช่ส่วนหนึ่งของระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพราะระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้หมายความเฉพาะระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น ไม่รวมถึงระบบผลิตไฟฟ้า จึงเห็นได้ว่าการผลิตไฟฟ้าจึงมิใช่ส่วนหนึ่งของระบบโครงข่ายไฟฟ้า การผลิตไฟฟ้าจึงมิได้อยู่ในความหมายของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มี

การนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และมาตรา ๒๙ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อำนาจของรัฐหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยการลงทุนของรัฐที่มาจากงบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดี และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับรัฐมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของเอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) จึงมีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำโดยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคหรือความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วนซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในปัจจุบันภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในทางตรงกันข้ามการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและทั่วถึงอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญ

ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่จะได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง ภายใต้อัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าหรือผลผลิตที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้าตามสัญญารับซื้อไฟฟ้าที่ กฟผ. ได้ทำกับเอกชน มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ซึ่งมีความมุ่งหมายใช้เฉพาะโครงสร้างหรือโครงข่ายอันเป็นทรัพย์สินของรัฐเท่านั้น โดยไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินอย่างเดียวกันกับที่เอกชนได้สร้างโครงสร้างหรือโครงข่ายของตนเองขึ้นมา และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดแต่อย่างใด

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่นอกจากประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ยังประกอบด้วยศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสมพอเพียง

รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้ความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพียงรายเดียวเป็นผู้ผลิตและผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ และส่งไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าของเอกชนที่จะเข้ามาผลิตไฟฟ้ามาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาสัญญารับซื้อไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุมสั่งการกรณีที่โรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญา ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น จึงเห็นว่า ระบบโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ ระบบ คือ (๑) ระบบผลิตไฟฟ้า (๒) ระบบส่งไฟฟ้า (๓) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า แม้ว่าระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าเกือบทั้งหมดเป็นของรัฐ แต่การที่รัฐมีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด และมีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่องตามยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ภายใต้การดำเนินการของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นเพียงการกระทำเพื่อเพิ่มช่องทางในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าผ่านกลไกตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่ระบบผลิตไฟฟ้ายังคงกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์และอำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐอยู่ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือมาตรา ๑๒๖ กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ

หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง ดังนั้น การที่เอกชนมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละ ๕๑ ของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดก็ไม่ทำให้กิจการไฟฟ้าถูกควบคุมโดยเอกชนได้ เนื่องจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้ายังถูกควบคุมโดยรัฐทั้งหมด ส่วนผู้ประกอบการเอกชนเป็นเพียงคู่สัญญาหรือผู้ขายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ภาครัฐเท่านั้น กรณีจึงไม่มีผลต่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าหรือความมั่นคงของรัฐแต่อย่างใด

มีข้อพิจารณาว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หน้าที่ดังกล่าวของรัฐคือ รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคด้วยตนเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมซึ่งหมายความว่ารัฐต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้รับจากเอกชนกับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการสาธารณะดังกล่าว โดยรัฐต้องไม่คำนึงถึงจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาวซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป ในส่วนของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๖๙ เป็นบทบัญญัติที่

กำหนดให้ กพช. และ กกพ. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการและแนวทางสำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าบริการที่รวมถึงอัตราค่าไฟฟ้า อำนาจในการปรับอัตราค่าบริการหรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปรับอัตราค่าบริการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานให้ความเห็นชอบได้ โดยที่อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ค่าไฟฟ้าฐาน สะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Energy Loss) ต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้า และต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิง อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กกพ. กำหนด ส่วนที่ ๒ ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้าเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐโดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน ตามประกาศ กกพ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และส่วนที่ ๓ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพช. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้าดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้าเพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลารองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้อง

ค่าความพร้อมจ่ายนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการสั่งจ่ายไฟฟ้า และค่าพลังงานไฟฟ้า (ค่า EP) เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชน เมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้าเป็นการคิดไฟฟ้าล่วงหน้าที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอนาคตอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น และมีข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม และร่างสัญญารับซื้อไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนลงนามในสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การให้เอกชนมีส่วนร่วมผลิตไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระในการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐสำหรับการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้า โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนแทนและส่งผลให้เกิดการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าตามนโยบายของภาครัฐ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตไฟฟ้าที่สูงขึ้นและลดภาระค่าใช้จ่ายในอัตราค่าไฟฟ้าที่ต่ำลง ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับสัญญา และการกำกับดูแลของรัฐในกิจการผลิตไฟฟ้าต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและภาคเอกชนด้วย จึงเห็นได้ว่า การกำหนดค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้าเป็นอำนาจของหน่วยงานควบคุมกำกับ (กกพ.) ที่จะดูแลและการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าหรือ กฟผ. ผลิตไฟฟ้า ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมเช่นเดียวกัน ประกอบกับ

ราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนต่างแปรผันไปตามค่าเชื้อเพลิงเช่นกัน ปัจจุบันราคาค่าเชื้อเพลิงสูงขึ้นก็ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. และของเอกชนผลิตต่างมีต้นทุนที่สูงขึ้น อันแสดงให้ได้เห็นว่าการให้เอกชนผลิตไฟฟ้ากับการให้ กฟผ. ผลิตไฟฟ้าไม่มีผลทำให้ค่า F_t ต่างกันแต่อย่างใด ประกอบกับมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐไม่อาจก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด หรือก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุเพื่อรองรับต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น และหากรัฐต้องดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าดังกล่าว รัฐต้องใช้งบประมาณถึง ๒.๗ ล้านล้านบาท ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ ดังนั้นเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการจ่ายค่าบริการให้แก่เอกชนและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและประเทศ ประกอบกับการเรียกเก็บค่าบริการค่าไฟฟ้าดังกล่าวได้มีการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่สะท้อนถึงต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริง และหากให้ กฟผ. ผลิตไฟฟ้าทั้งหมดก็ย่อมมีค่าใช้จ่ายจำนวนที่สูง และเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการก่อหนี้สาธารณะให้แก่ประชาชนโดยรวมต่อไปได้ในอนาคต การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าดังกล่าว จึงเป็นการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และการเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้าดังกล่าวไม่ตกเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แต่อย่างใด

มีข้อพิจารณาว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง มีการพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนจนเป็นภาระเกินสมควรหรือไม่

เห็นว่า แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan : PDP) จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และ

นักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวเพียงใด โดยถ้าระบุค่าพยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม

เห็นว่า การพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP) เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการกำลังผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้าหลายปี ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวว่าเป็นการคาดการณ์ที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้หากมีสมมุติฐานหรือตัวแปรที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนไป เช่น ในปี ๒๕๖๒ มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ทำให้ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ถึงปัจจุบันมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าลดลง สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองซึ่งกำหนดไว้แล้ว จึงดูเหมือนกับสูงขึ้นก็ตาม แต่ถ้าหากเกิดสภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป จะมีการทบทวนค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าและแผน PDP ใหม่ ทุก ๆ ๓ - ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ จากข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่พบว่าราคาก๊าซธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นกลับมีผลต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าของเอกชน จะมีต้นทุนค่าก๊าซธรรมชาติที่นำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าในราคาเดียวกัน (Pool Price) ซึ่งหากก๊าซธรรมชาติมีราคาสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าของเอกชนย่อมต้องมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นที่ไม่แตกต่างกัน

หากโรงไฟฟ้าของเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) ดำเนินการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพที่มีการใช้เชื้อเพลิงสิ้นเปลืองเกินกว่าที่เสนอไว้ตั้งแต่ต้นในการประมูลหรือโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก (SPP) ใช้เชื้อเพลิงสิ้นเปลืองเกินกว่าที่กำหนดในแต่ละรอบที่มีการเปิดรับซื้อ โรงไฟฟ้าเอกชนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนเกินเอง เนื่องจากการลงทุนของภาคเอกชนจะมีแรงจูงใจในการลดต้นทุนเพื่อแสวงหากำไร ดังนั้น โรงไฟฟ้าของเอกชนต้องพยายามที่จะควบคุมมิให้มีการใช้เชื้อเพลิงสิ้นเปลืองที่จะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายส่วนเกินขึ้นมา ตรงกันข้ามกับโรงไฟฟ้าของรัฐที่ไม่ได้มีการรับประกันประสิทธิภาพหรือต้องรับผิดชอบอัตราความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงส่วนเกินเองอย่างโรงไฟฟ้าของเอกชน ดังนั้น ถ้า กฟผ.

ดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลทำให้มีการใช้เชื้อเพลิงปริมาณมาก ย่อมส่งผลให้ค่าเชื้อเพลิงโดยรวมเพิ่มมากขึ้นยิ่งกว่าโรงไฟฟ้าของเอกชน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าเพื่อให้การพยากรณ์และการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ควรมีการกำหนดแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนให้สอดคล้องกับความต้องการการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศ อันจะเป็นการช่วยลดภาระต้นทุนการซื้อพลังงานไฟฟ้าที่สูงเกินควร อีกทั้งควรมีระเบียบหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะไม่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในอนาคตด้วย ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายก็ดี และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นสำคัญ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ค่าไฟฟ้าสูงขึ้น จึงไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร ทั้งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อันเป็นหมวดใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีความมุ่งหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน โดยไม่เรียกเก็บค่าบริการสูงอันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้”

วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และ

วรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๑ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพราะเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยได้แก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ โดยต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว ซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” **ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง**บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” นั้นก็เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายกว้างไว้ นอกจากนี้ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่

เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรโดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายแสดงถึงรูปแบบและการปกครองของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจนั้น รวมถึงการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนั้นยังเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หากพิจารณาเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ พบคำว่า “นิติธรรม” ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และคำนี้ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) จึงย่อมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supreme Law of the Land) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๒-๓/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty-Freedom) และความเสมอภาค (Equality) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๐-๑๓/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๕ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๕ และคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (The Separation of powers) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Inspection of the Exercise of State Power) และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

(๔) กระบวนการนิติธรรม (Due process of Law) เช่น ต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ต้องให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๑๙-๒๐/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๙ และคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๖๑

(๕) ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม (Judiciary Independence and Integrity)

แม้คำว่า “หลักนิติธรรม” จะพึ่งมาปรากฏอย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เมื่อพิจารณาในหลักพื้นฐานที่สำคัญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยก็อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมมาตั้งแต่ก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้ “หลักนิติธรรม” ถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติโดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาก็ดี คณะรัฐมนตรีก็ดี ศาลก็ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ **มาตรา ๕๖ วรรคสอง** กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐคงต้องมีร้อยละห้าสิบเอ็ดของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้วและรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย

ในประเด็นนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่บัญญัติห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อ

ความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็น ซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ดังตัวอย่างกรณีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนหรือให้เอกชนถือหุ้นในกิจการดังกล่าวมากกว่าภาครัฐ เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๓๔/๒๕๖๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองหลักการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐโดยยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมรับรองหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจการของเอกชน และหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดมาโดยตลอด ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด สำหรับการกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมต้องมีการแข่งขันในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดตัดตอนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการโดยไม่จำเป็น โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนและห้ามมิให้รัฐเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเสียเอง แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์หรือวางแผนทางเศรษฐกิจ การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภทโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินกิจการนั้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐ สำหรับการจัดหรือดำเนินการให้มีกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนต้องพิจารณาจากบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาตามหลักการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยรัฐ ดังเช่นกรณีของกิจการไฟฟ้าที่ในอดีตเมื่อสังคมมีความต้องการใช้ไฟฟ้าในการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศมากขึ้น แต่เอกชนยังไม่สามารถประกอบกิจการไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของสังคมได้เพราะขาดความพร้อมด้านเงินลงทุน เทคโนโลยี และบุคลากร รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดให้มีกิจการดังกล่าวเพื่อให้มีไฟฟ้าเพียงพอต่อความต้องการ

ของสังคมและวางโครงสร้างของระบบไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและยั่งยืน หากบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเอกชนมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการไฟฟ้าได้แล้ว รัฐอาจสนับสนุนให้เอกชนประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้ ซึ่งรัฐยังคงมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในการประกอบกิจการดังกล่าวได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือรัฐอาจยังคงจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ประชาชนมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งเพื่อให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าวมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนตามเทคโนโลยีและความต้องการของสังคม

โดยที่รัฐธรรมนูญ **มาตรา ๕๖ วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าวไม่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้รัฐมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ บัญญัติให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อำนาจของรัฐหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยการลงทุนของรัฐที่มาจากงบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดี และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของ

เอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) จึงมีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคหรือความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็นซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในปัจจุบัน ภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำว่า “รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” มีนัยแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ **มาตรา ๕๖ วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในทางตรงกันข้ามการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่จะได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง ภายใต้อัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้ารวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า

รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าว จึงเป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าหรือผลผลิตที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้า มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ **ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น**

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนเท่านั้น การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของภาคเอกชนที่รัฐมิอาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจของภาคเอกชน นอกจากนี้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการที่รัฐให้เอกชนเข้ามาประมูลไฟฟ้าล่วงหน้าเป็นจำนวนมากย่อมมีความเสี่ยงและกระทบต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐในอนาคตที่จะน้อยลงกว่าเดิมอีกด้วยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า โดยกล่าวอ้างกรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เนื่องจากระบบไฟฟ้าขัดข้องและโรงไฟฟ้าเอกชนปลดตัวเองออกจากระบบเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโรงไฟฟ้าเอกชน ส่งผลทำให้ไฟฟ้าดับในหลายจังหวัดเป็นเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมง

พิจารณาแล้วเห็นว่า **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง** มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและห้ามมิให้รัฐแปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือจะทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดไม่ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มิได้มุ่งหมายจะให้มีการกำหนดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไว้ว่า รัฐหรือเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าควรจะมีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าอย่างไรตามที่ผู้ร้องเข้าใจ การกำหนดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณากำหนดให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ใช้อำนาจของตนในการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๙ (Power Development Plan : PDP ๒๐๑๕) ซึ่งปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (Power

Development Plan : PDP ๒๐๑๘) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนแล้ว จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน หรือปฏิบัติหน้าที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แต่อย่างใด

อีกทั้งในข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคงเชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสมพอเพียง รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้ความเป็นธรรมกับนักลงทุนและคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มี กฟผ. เป็นผู้ผลิตและผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพียงรายเดียว และส่งไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าของเอกชนมาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ ประกอบกับสัญญารับซื้อไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุมสั่งการกรณีที่โรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญาข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง เป็นต้น

การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ แต่เป็นการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพลังงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงฟังไม่ขึ้น

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญาโดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า โดยการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า และส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริง

พิจารณาแล้วเห็นว่า **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน** กรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภค

ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐดังกล่าว รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) และส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน สะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Energy Loss) และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้าและต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิงอัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กกพ. กำหนด

ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐโดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน ตามประกาศ กกพ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕

ส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ ตามประมวลรัษฎากร

การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพช. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้า

ดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า Availability Payment : AP) และส่วนที่สอง ค่าพลังงานไฟฟ้า (ค่า Energy Payment : EP) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนแรก ค่าความพร้อมจ่าย เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้า เพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลารองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้องค่าความพร้อมจ่ายนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงิน ซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการสั่งจ่ายไฟฟ้า

ส่วนที่สอง ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชนเมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้าเป็นการคิดไฟฟ้าล่วงหน้าที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชน ประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม และร่างสัญญารับซื้อไฟฟ้าระหว่าง

รัฐและเอกชนต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนลงนามในสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ด้วยในสินค้าทุกประเภทในหนึ่งหน่วยบริโภค ผู้ซื้อต้องจ่ายเป็นราคาสินค้าที่ประกอบด้วยต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดรวมผลกำไรที่ผู้ขายสินค้ารวมไว้ด้วย เช่นเดียวกับอัตราค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายในหนึ่งหน่วย โดยอัตราค่าไฟฟ้าควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนเหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๑) โดยไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของ กฟผ. หรือเป็นการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทยังมีแนวทางที่ต้องพิจารณาด้วยว่า ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการ และไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๒) ถึง (๗) อีกทั้งในข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ารัฐมีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึงประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึงโดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันแล้ว ดังนั้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนแต่อย่างใด จึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งแผน PDP ๒๐๑๘ ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ทั้งนี้ มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด โดยถ้าระบุค่าพยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม สำหรับข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒๙ – ๔๔ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๓.๔๒ - ๓.๖๔ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๒๐๒ - ๒๖๗ บาท/MMBtu แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๑ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๔.๖๙ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๓๔๙ บาท/MMBtu

พิจารณาแล้วเห็นว่า การพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้า ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวว่าเป็นการคาดการณ์ที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้หากมีสมมติฐานหรือตัวแปรที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนไป เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้ามีปริมาณที่ลดต่ำกว่าที่พยากรณ์ไว้ค่อนข้างมาก จึงทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ จากข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่พบว่าราคาก๊าซธรรมชาติที่

เพิ่มขึ้นกลับมีผลต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

๑) การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าย่อมเป็นกรณีที่ดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ใช้พลังงานไฟฟ้าให้ได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง **อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง**

๒) การให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เป็นเพียงทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าตามที่ได้รับอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และแม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าหรือผลผลิตที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้า **มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง** ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

๓) อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) และส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ ตามประมวลรัษฎากร นอกจากนั้น การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพช. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้

ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน **ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้าดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป อีกทั้งในปัจจุบันยังมีระบบการคิดค่าไฟฟ้าแบบอัตราก้าวหน้า โดยผู้ที่ใช้ไฟฟ้ามากก็จะมีอัตราค่าไฟฟ้าที่แพงขึ้นเพื่อให้มีการใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดไม่ฟุ่มเฟือยและเกิดความเป็นธรรมตามศักยภาพของผู้ใช้ไฟฟ้า** ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ **จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และวรรคสี่** ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แล้ว

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องทั้งสอง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า กระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๙ ต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒ ที่มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอ ทั้งนี้ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยฉบับดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าอันเป็นส่วนหนึ่งของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยกำหนดให้เอกชนเข้ามาประมูลราคาเพื่อทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการลดอัตราการผลิตไฟฟ้าของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าแทน ซึ่งในปัจจุบันระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทยมีสัดส่วนการผลิตประมาณร้อยละ ๓๒ และภาคเอกชนมีสัดส่วนกำลังการผลิตประมาณร้อยละ ๖๘

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๑ ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคให้ประสานกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน” และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งมีเจตนารมณ์ห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน มาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เนื่องจากเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ ได้แก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันเป็นเหตุให้ประชาชนสามารถฟ้องร้อง

ในเรื่องดังกล่าวต่อศาลได้ กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว ยังมีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้รัฐจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ โดยต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว ซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้าและไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายอย่างกว้าง นอกจากนี้ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย อย่างไรก็ตามการที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวบังคับให้ศาลต้องตรวจสอบหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ศาลต้องมีความระมัดระวังในการตรวจสอบ เนื่องจากมีความสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นกรณีที่ศาลเข้าไปดำเนินการบริหารประเทศเสียเอง ทั้งนี้ คำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการพลังงานซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้า โดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) โดยมีเจตนารมณ์ในการปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน

รวมไปถึงโรงพยาบาล วัด สมาคมต่าง ๆ และมหาวิทยาลัย มีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน โดยกำหนดให้มีหน้าที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน เนื่องจากกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามของคำว่า “กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้าหรือการควบคุมระบบไฟฟ้า และคำว่า “ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติการและควบคุมของผู้รับใบอนุญาต นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “ระบบผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงระบบจัดส่งเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าด้วย คำว่า “ระบบส่งไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบส่งไฟฟ้านั้นด้วย และคำว่า “ระบบจำหน่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้า หรือระบบผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาต และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้นด้วย ดังนั้น กิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ จึงประกอบไปด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ อันเป็นการสืบทอดหลักการห้ามแปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ

ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องทั้งสองไม่อาจกระทำด้วยประการใดให้กิจการพลังงานไฟฟ้าอันประกอบไปด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือส่งผลทำให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการดังกล่าวน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด รัฐต้องเป็นเจ้าของกิจการพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด กล่าวคือ รัฐต้องเป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า และระบบการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาต ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ทั้งนี้ ในปัจจุบันภาครัฐเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าของระบบการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาตทั้งหมดตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ แต่ทั้งนี้ ในส่วนของระบบการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันภาครัฐได้มีการดำเนินการเพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้มีการกำหนดแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องที่ ๒ อันเป็นการแบ่งสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ ลดกำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึง และมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเป็นการทำสัญญาระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับเอกชนผู้ชนะการประมูลราคาค่าไฟฟ้าภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่เอกชนต้องจัดหาเงินทุนเพื่อก่อสร้างและดูแลรักษาโรงไฟฟ้าหรือ

แหล่งผลิตไฟฟ้าของตนเองทั้งหมด การทำสัญญาในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้แก่ภาคเอกชนแต่อย่างใด นอกจากนี้เอกชนต้องผลิตไฟฟ้าให้ได้ตามที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดตามสัญญาดังกล่าว และไฟฟ้าที่เอกชนผลิตได้ตามสัญญาดังกล่าวย่อมต้องขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐผูกขาดการเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าทั้งหมด กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบส่งไฟฟ้าทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งผูกขาดการเป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดเฉกเช่นเดียวกับระบบส่งไฟฟ้า จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของกระแสไฟฟ้าดังกล่าวทั้งหมดตามที่เอกชนต้องผลิตให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามที่ระบุไว้ในสัญญา ถึงแม้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะไม่ได้เป็นผู้ผลิตเองก็ตาม เมื่อภาครัฐเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด เนื่องจากกิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ ภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องผูกขาดระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าดังกล่าวทั้งหมด เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความมั่นคงของรัฐ ประกอบกับภาครัฐยังคงมีสัดส่วนการเป็นเจ้าของในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย อีกทั้งการมีส่วนร่วมในระบบผลิตไฟฟ้าของภาคเอกชนดังกล่าวยังคงต้องเป็นไปตามศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าซึ่งภาครัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด และในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานในส่วนของการผลิตไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ นอกจากนี้หากเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาของรัฐไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามข้อสัญญา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะเข้าควบคุมและสั่งการโรงไฟฟ้าของเอกชนได้โดยอาศัยอำนาจตามที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวถูกระบุไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าทุกฉบับที่ทำขึ้นระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับเอกชน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านไฟฟ้าแต่อย่างใด เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบ

มาตรา ๓ วรรคสอง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจะก่อให้เกิดภาระอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม กำหนดให้การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และวรรคสี่ กำหนดให้การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ทั้งนี้ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าดังกล่าว ราคาที่ภาคเอกชนขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอันเป็นค่าไฟฟ้านั้นเป็นไปตามที่ระบุไว้ในสัญญาซึ่งเป็นอัตราคงที่และกำหนดล่วงหน้าเป็นระยะเวลานาน โดยภาครัฐจะพิจารณาจากราคาที่เอกชนเป็นผู้เสนอและทำสัญญากับเอกชนที่เสนอราคาต่ำที่สุด กล่าวคือ เอกชนมีหน้าที่ต้องผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและตามการสั่งการของศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าซึ่งภาครัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด ดังนั้น เอกชนจะได้รับค่าไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ต่อเมื่อมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าตามเงื่อนไขในสัญญาเท่านั้น ทั้งนี้ ค่าไฟฟ้าดังกล่าวไม่ใช่ค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวเรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าหรือประชาชนโดยตรงแต่อย่างใด เนื่องจากค่าไฟฟ้าที่เอกชนจะได้รับประกอบไปด้วยค่าความพร้อมจ่าย (Availability Payment : AP) กล่าวคือ ค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนซึ่งเป็นรายใหญ่ สำหรับความพร้อมจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าซึ่งจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้าทั้งหมด ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยค่าไฟฟ้าดังกล่าวไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการสั่งจ่ายไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment : EP) กล่าวคือ ค่าพลังงานไฟฟ้าเป็นค่าไฟฟ้าที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายผันแปรในการผลิตและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าซึ่งรวมถึงค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

โดยโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แต่ละแห่งจะได้รับค่าพลังงานไฟฟ้าตามประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าหรืออัตราความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงที่ได้เสนอไว้ในการประมูลตั้งแต่ต้นซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ใช้ปริมาณเชื้อเพลิงมากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาก็จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ อัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนแบ่งได้เป็นสองส่วน กล่าวคือ ค่าไฟฟ้าฐานซึ่งคำนวณมาจากค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการผลิต จัดหา และให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการผลิตไฟฟ้า การส่งไฟฟ้า การจำหน่ายไฟฟ้า และการควบคุมระบบไฟฟ้า โดยคำนวณเป็นต้นทุนในปัจจุบันและประมาณต้นทุนที่มองไปข้างหน้า และค่าไฟฟ้าผันแปร ซึ่งคำนวณมาจากส่วนต่างของหน่วยผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ค่ารับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐในงวดนั้น ๆ ทั้งนี้ การพิจารณาว่าการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าแตกต่างจากภาครัฐเป็นผู้ผลิตหรือไม่ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาค่าไฟฟ้าฐานและค่าไฟฟ้าผันแปรควบคู่กันไป โดยค่าไฟฟ้ามักจะเกิดการผันแปรอันส่งผลต่อค่าไฟฟ้าผันแปร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงราคาค่าเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าซึ่งนำมาคำนวณเป็นต้นทุนในการคำนวณค่าไฟฟ้าฐาน อย่างไรก็ตามค่าเชื้อเพลิงดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้าของภาคเอกชนหรือภาครัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ย่อมต้องมีต้นทุนค่าเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าก๊าซธรรมชาติในราคาที่เท่ากัน จึงเป็นกรณีที่อัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนไม่ได้แปรผันตรงกับการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าและขายให้แก่ภาครัฐแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงไม่ได้มีลักษณะก่อให้เกิดการเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้าจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร แต่มีลักษณะเป็นกรณีที่รัฐดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร อีกทั้งรัฐได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมจากการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าดังกล่าว เมื่อคำนึงถึงการลงทุนของรัฐประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อนึ่ง กิจการพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องผูกขาดกิจการพลังงานดังกล่าวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อีกทั้งเป็นไป

เพื่อความมั่นคงของรัฐ แต่ทั้งนี้ ในส่วนของการผลิตไฟฟ้าที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอ และทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศ และต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญ แต่การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนควบคู่กันไป ดังนั้น จึงเห็นควรให้รัฐต้องดำเนินการกำหนดกรอบหรือเพดานของสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านไฟฟ้าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ถึงแม้ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดก็ตาม นอกจากนี้ในส่วนของอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน ถึงแม้ว่าการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจะไม่ก่อให้เกิดภาระอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร แต่ทั้งนี้ การกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรองอันเกี่ยวกับสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าของเอกชนและส่งผลต่อค่าไฟฟ้าที่ภาครัฐต้องจ่ายให้แก่เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าให้อยู่ในปริมาณที่มากเกินความจำเป็น กล่าวคือ ในปัจจุบันรัฐได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่ออัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เนื่องจากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นการกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรองซึ่งพิจารณาบนพื้นฐานของค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในแต่ละปี โดยในปัจจุบันค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าดังกล่าวสูงกว่าความเป็นจริงส่งผลทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการทำสัญญากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การทำสัญญาดังกล่าวส่งผลให้กำลังการผลิตไฟฟ้ามากเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง และทำให้ประเทศมีปริมาณไฟฟ้าสำรองมากเกินความจำเป็น โดยไฟฟ้าสำรองตามมาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) อยู่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด แต่ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันมีปริมาณไฟฟ้าสำรองประมาณร้อยละ ๔๐ การกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรองดังกล่าวให้อยู่ในปริมาณที่มากเกินความจำเป็นย่อมส่งผลกระทบต่ออัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน และเป็นการก่อหนี้สาธารณะของรัฐโดยไม่มีความจำเป็น อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนได้ เนื่องจากการกำหนดในลักษณะดังกล่าว

โรงไฟฟ้าของเอกชนหลายแห่งไม่ต้องเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าเพราะระบบมีปริมาณไฟฟ้าเกินความต้องการ แต่ทั้งนี้ เอกชนยังคงได้รับค่าความพร้อมจ่ายซึ่งเป็นต้นทุนในการคำนวณอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และเพื่อให้รัฐได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรองและการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสี่ จึงเห็นควรให้รัฐทบทวนและดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศขึ้นใหม่ โดยต้องกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรองให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหากรัฐโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานปล่อยปละละเลยหรือจงใจให้มีการกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรองสูงเกินสมควร กล่าวคือ เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากลอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ และส่อว่าเป็นการกระทำความผิดที่ต้องไปว่ากล่าวกันในกระบวนการยุติธรรมในองค์กรหรือในศาลอื่น ๆ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แต่ทั้งนี้ รัฐโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานควรดำเนินการกำหนดกรอบหรือเพดานของสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งควรทบทวนและดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศขึ้นเสียใหม่ ในส่วนของการกำหนดกำลังไฟฟ้าสำรอง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency)

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนและชุมชนสามารถติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้โดยประชาชนและชุมชนไม่ต้องร้องขอหากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ รัฐถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของกฎหมายมหาชน เนื่องจากกฎหมายมหาชนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการรัฐ การใช้อำนาจรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐมีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบสังคมและความประพฤติของคนในสังคม ดังนั้น เมื่อรัฐมีหน้าที่นิติบัญญัติ รัฐต้องมีองค์กรทางนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายและเมื่อรัฐมีหน้าที่บริหาร รัฐต้องมีองค์กรทางบริหารเพื่อบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งรัฐมีหน้าที่ตีความกฎหมายและตัดสินข้อพิพาท รัฐต้องมีองค์กรศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หน้าที่ของรัฐดังกล่าวเรียกว่า ภาระหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐ (fonctions juridiques de l'Etat)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“พลังงาน” หมายความว่า ไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติ

“พลังงานหมุนเวียน” หมายความว่า พลังงานหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

“ก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า สารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่ประกอบด้วยมีเทนเป็นส่วนใหญ่ที่มีสภาพเป็นก๊าซหรือของเหลว

“กิจการพลังงาน” หมายความว่า กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ หรือกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน

“กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้า หรือการควบคุมระบบไฟฟ้า

“กิจการก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า การขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ การเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ การจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ หรือการค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึงการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่ง

“ระบบโครงข่ายพลังงาน” หมายความว่า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ

“ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้า

“ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติการและควบคุมของผู้รับใบอนุญาต

“ระบบผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงระบบจัดส่งเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าด้วย

“ระบบส่งไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบส่งไฟฟ้านั้นด้วย

“ระบบจำหน่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้า หรือระบบผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาต และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้นด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ

(๒) ออกประกาศกำหนดประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน และเสนอการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต

(๓) กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความมั่นคงและเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า

(๔) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(๕) เสนอความเห็นต่อแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีตามมาตรา ๙ (๓)

(๖) ตรวจสอบการประกอบกิจการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศและกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้พลังงานจากการประกอบกิจการพลังงาน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๖๔ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดนโยบายและแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน

มาตรา ๖๕ ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ

(๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ

(๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน

(๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต

(๕) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(๖) การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการ

(๗) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

มาตรา ๖๖ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาตกำหนดให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๖๔ และตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๕

ในกรณีที่อัตราค่าบริการเป็นอัตราที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ให้คณะกรรมการเปิดเผยสูตรหรือวิธีการที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ รวมทั้งข้อมูลค่าตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ ยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าตัวแปรดังกล่าวเป็นข้อมูลลับทางการค้าของผู้รับใบอนุญาต

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน ตามประเด็นแห่งคดีพิเคราะห์ได้ ดังนี้

๑. ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสองดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐ**

หรือความเป็นเจ้าของของรัฐในโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้มีพลังงานไฟฟ้าอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพอันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นมาตรการทางกฎหมายกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้มีมาตรฐานการดำเนินงานและคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นธรรมภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานภายใต้กรอบนโยบายของรัฐทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหาร ทั้งนี้ รัฐมีเอกสิทธิ์ในการควบคุมการผลิตไฟฟ้าโดยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของรัฐ เช่น สิทธิของรัฐในการเข้าดำเนินการแทน (step - in rights) กรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามสัญญา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้แม้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ตาม แต่มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มีเจตนารมณ์โดยไม่นับรวมกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าแต่อย่างใด ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

๒. ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่รัฐและประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับอย่างเป็นธรรม ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ คือ

๒.๑ ค่าความพร้อมจ่าย (Availability Payment : AP) เป็นแนวทางปฏิบัติสากลสำหรับการซื้อขายไฟฟ้าในระยะยาวเพื่อสะท้อนต้นทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนโดยมีวิธีปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ทั้งนี้ เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเพื่อเป็นประกันแหล่งเงินทุนและได้รับเป็นรายเดือนตามความพร้อมจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้า แต่ในขณะเดียวกัน หากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่สามารถเตรียมโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายแล้วย่อมถูกปรับตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก (SPP) สำหรับคุณสมบัติผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการผลิตไฟฟ้า มีฐานะ

ทางการเงินมั่นคง มีความสามารถจัดหาแหล่งเงินกู้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมและการผลิตไฟฟ้าต้องเป็นเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ดังปรากฏตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เรื่อง ประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ **ดังนั้น จึงเป็นการจ่ายค่าความพร้อมจ่ายโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของเอกชนกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด**

๒.๒ ค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (F_t) กล่าวคือ อัตราค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ เป็นอัตราค่าพลังงานไฟฟ้าที่นำมาใช้ปรับปรุงเงินค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บในแต่ละเดือนในระหว่างที่โครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าที่มีผลบังคับใช้และเป็นอัตราที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ โดยข้อมูลที่นำมาใช้จัดทำข้อเสนอประมาณการค่า F_t ประกอบด้วย ค่าไฟฟ้าขายปลีก ค่าไฟฟ้าขายส่ง ต้นทุนค่าใช้จ่ายและยอดสะสมยกมาจากรอบระยะเวลาที่ผ่านมาดังปรากฏตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕ วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ **ดังนั้น จึงเป็นการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติที่มีคณะกรรมการ กระบวนการ ขั้นตอนและข้อมูลการจัดทำข้อเสนอประมาณการค่า F_t เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การลงทุนหรือเทคโนโลยี**

๒.๓ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan : PDP) กล่าวคือ การวางแผนขยายด้านระบบผลิตไฟฟ้าโดยการพยากรณ์หรือคาดการณ์การใช้ไฟฟ้า ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้า และสอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดทำแผน ทั้งนี้ มีการทบทวนและปรับปรุงแผนดังกล่าวตามรอบเวลาที่เหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้มีการผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคตตามมาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักภาระหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐตามกฎหมายมหาชน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง
- นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล — ผู้ร้อง
- กระทรวงพลังงาน ที่ ๑
- คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ — ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระทรวงพลังงานกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ซึ่งต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังการผลิตไฟฟ้าลงเพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าแทน ส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐหรือ กฟผ. มีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด นอกจากนั้น ทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะเจ้าของโรงไฟฟ้าซึ่งเป็นหนึ่งในโครงสร้างขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้ระบุเกี่ยวกับสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐต้องคงมีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องหมายถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐทั้งหมดที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้ว และรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์

ชาติของกระทรวงพลังงาน เป็นการดำเนินงานเพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดของประเทศ ทำให้กรรมสิทธิ์ในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของประชาชนกลายเป็นของเอกชนแทนที่จะเป็นของรัฐ การกำหนดนโยบายลดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนที่รัฐได้เข้าทำสัญญา ไม่เกี่ยวกับกรณีที่ประชาชนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน หรือการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนของกระทรวงพลังงาน นอกจากนี้ผลลัพธ์ในทางปฏิบัติก็ขัดกับหลักการในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ฉบับปรับแผนใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ที่มุ่งให้ราคาไฟฟ้ามีความเหมาะสมและมีเสถียรภาพ ประชาชนไม่แบกรับภาระสูงเกินไป การกระทำของกระทรวงพลังงานและการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามแผนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

ผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ บัญญัติถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้ว ไม่กระทบถึงของเอกชน กิจการไฟฟ้าจึงมุ่งหมายถึงสถานีผลิตไฟฟ้า เสาไฟฟ้า และสายส่งไฟฟ้า การที่เอกชนได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าเป็นการเพิ่มช่องทางในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการประชาชน โดยเอกชนต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต สิ่งที่เอกชนจัดหาหรือจัดให้มีดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของเอกชน มิใช่ทรัพย์สินของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กฟผ. มีศูนย์ควบคุมในการสั่งการเดินเครื่องไฟฟ้าของ กฟผ. หรือของเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้และมีคุณภาพด้วยต้นทุนที่เหมาะสมในการจำหน่ายไฟฟ้า การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนไม่ได้ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าเป็นภาระแก่ประชาชน เมื่อเทียบกับการที่ กฟผ. ดำเนินการเอง ยกเว้นการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายเล็กและผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมากที่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนซึ่งรัฐต้องการสนับสนุนในเชื้อเพลิงบางประเภทที่จำเป็นต้องรับซื้อไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล แต่ราคารับซื้อดังกล่าวมีราคาลดลงอย่างต่อเนื่อง ค่าไฟฟ้าที่จ่ายแก่เอกชนกำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งกำหนดล่วงหน้า ๒๐ - ๒๕ ปี ตามอายุสัญญา ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานต่อภาระค่าครองชีพของประชาชน มีการลดการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศ เพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งอื่นที่มีราคาถูกกว่า ระบบไฟฟ้าที่มีโรงไฟฟ้าหลากหลายประเภทและมีกำลังผลิตสำรองเหลือ ทำให้การบริหารจัดการระบบผลิตไฟฟ้ามีความยืดหยุ่นและต้นทุนค่าไฟฟ้าอย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” นั้น เป็นบททั่วไป ซึ่งหากผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ กระทำการตามมาตรา ๕๖ วรรคสองถึงวรรคสี่แล้ว เป็นการไม่ถูกต้องครบถ้วนในวรรคใด ย่อมไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง แต่ถ้าเป็นการถูกต้องครบถ้วนแต่ละวรรคแล้ว ย่อมชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง จึงขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยว่าจะเป็นไปตามด้านใด เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน” ซึ่งกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อความมั่นคงของรัฐทางด้านพลังงานของประเทศ โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นของรัฐจะให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดไม่ได้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติไว้ แต่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้านั้น ต้องพิจารณาถึงระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้า โดยระบบผลิตไฟฟ้า หมายถึง กำลังผลิตไฟฟ้าซึ่งจะแตกต่างกับปริมาณการผลิตไฟฟ้า โดยกำลังการผลิตไฟฟ้า คือ โรงไฟฟ้า หรือสิ่งที่ก่อให้เกิดพลังไฟฟ้าขึ้นมาเต็มที่ของโรงไฟฟ้าหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดพลังไฟฟ้าจากพลังงานลมหรือพลังงานแสงอาทิตย์นั้น เช่น มีกำลังการผลิตไฟฟ้าได้ ๑๐๐ เมกะวัตต์ แต่อาจมีปริมาณการผลิตไฟฟ้าแต่ละครั้งเพียง ๗๐ เมกะวัตต์ โดยผลิตไฟฟ้าออกมาไม่เต็มที่ของกำลังการผลิตไฟฟ้าที่มี ส่วนระบบส่งไฟฟ้า หมายถึง การส่งไฟฟ้าที่ผลิตออกมาจากระบบผลิตไฟฟ้าเพื่อส่งไปถึงประชาชนหรือผู้ใช้ไฟฟ้าได้ใช้ไฟฟ้า เช่น เสาส่งไฟฟ้า สายไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูง เป็นต้น และระบบจำหน่ายไฟฟ้า หมายถึง การจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตออกมาแก่ประชาชนหรือผู้ใช้ไฟฟ้าในการใช้ไฟฟ้าในราคาเท่าใด แต่เมื่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า

ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยมีของ กฟผ. ฐานทัพเรือสัตหีบ และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจำหน่ายไฟฟ้าเองให้ลูกค้าในเขตรับผิดชอบของตนด้วย ก็เป็นส่วนน้อยมาก อีกทั้งระบบส่งไฟฟ้ามี กฟผ. เป็นเจ้าของเพียงผู้เดียว เช่นนี้ต้องถือว่าโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า รัฐเป็นเจ้าของเกือบทั้งหมดของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย แม้ว่าเอกชนจะเป็นเจ้าของกำลังผลิตไฟฟ้าด้วยก็ตาม หาทำให้ความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดแต่อย่างใด เพราะกำลังผลิตไฟฟ้าของเอกชนก็เป็นของเอกชนเอง ตามที่ภาครัฐสนับสนุนให้มีขึ้นตามสัญญา ถึงแม้จะมีสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้ารวมแล้วมากกว่าของรัฐก็ตาม เอกชนไม่สามารถจำหน่ายไฟฟ้าตามที่ผลิตไฟฟ้าออกมาได้ทั้งหมด และปริมาณการผลิตของเอกชนอยู่ในความควบคุมของ กฟผ. เท่านั้น เอกชนไม่สามารถกำหนดปริมาณการผลิตไฟฟ้าได้เองตามที่เอกชนต้องการ การที่รัฐและเอกชนในประเทศและต่างประเทศมีกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าระหว่างประเทศด้วย จึงไม่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่จะทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยลงกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

ส่วนการเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้า ซึ่งรัฐต้องดูแลมิให้มีการเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และการให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสี่ นั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้กำกับดูแล โดยวิธีคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า เป็นการนำต้นทุนจากการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาเป็นตัวตั้งแล้วหารด้วยปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งต้นทุนราคาการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาจาก (๑) เงินลงทุนในการก่อสร้างระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่ถูกกำกับดูแล และ (๒) ค่าเชื้อเพลิง ค่าซื้อไฟฟ้าจากเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ ซึ่งมีหลายอย่าง เช่น เงินสนับสนุนเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในระบบ การให้นำเงินส่งกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ทั้งนี้ ส่วนนี้เป็นค่าไฟฟ้าฐาน ในการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ไฟฟ้า อันเป็นไปตามสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนไว้ ซึ่ง กกพ. มีการจัดทำล่วงหน้าและมีการทบทวนตามรอบการกำกับที่ปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี แต่ยังมีค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) ด้วย ซึ่งเป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากส่วนที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน โดยเป็นต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของ กฟผ. แต่ส่วนนี้ กกพ. มีการทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน เพื่อให้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงให้เป็นปัจจุบันที่สุด ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งบวกและลบจากอัตราเดิม

ที่กำหนดครั้งหลังสุด และมีค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปัจจุบันอัตราร้อยละ ๗) อีกด้วย ทั้งนี้ กกพ. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีรายได้ในระดับที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการ หากมีรายได้และฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำกับ กกพ. จะปรับรายได้ที่พึงได้รับระหว่างการไฟฟ้าดังกล่าวให้เหมาะสม รวมทั้งเรียกคืนผลประโยชน์ส่วนเกินนำส่งคืนแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในระหว่างรอบการกำกับถัดไป โดยแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ กับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ และฉบับปรับปรุง นั้น เป็นการคำนวณล่วงหน้าเพื่อรองรับการใช้ไฟฟ้าในอนาคตที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นแล้ว อาจจะน้อยไปกว่าปริมาณไฟฟ้าที่ใช้จริง หรือมากกว่าปริมาณไฟฟ้าที่ใช้จริงได้ทั้งสิ้น เพราะในเวลานั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงกำลังผลิตไฟฟ้า หรือปริมาณการผลิตไฟฟ้าด้วยมีเหตุเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งการจะให้ กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการผลิตไฟฟ้าเองให้มากที่สุด ลดส่วนของเอกชนลง เมื่อหมดสัญญาที่ทำไว้แล้วนั้นโดยไม่มีการทำสัญญากับเอกชนขึ้นใหม่อีก จะทำให้ค่าไฟฟ้าถูกลงกว่าราคาในปัจจุบันอาจไม่ถูกต้องก็ได้ เพราะจะเห็นได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ กฟผ. ยุติการดำเนินโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบ้านจันเดย์ (อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี) ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนและโรงไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อจ่ายไฟฟ้าในพื้นที่ภาคตะวันตก มีขนาดกำลังการผลิตไฟฟ้าติดตั้งรวม ๑๘ เมกะวัตต์ ใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ ๑๘๐ ไร่ บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิทั้งหมด เพราะไม่สามารถซื้อที่ดินได้ด้วยเจ้าของที่ดินประสงค์ขายในราคาสูงกว่าที่ประเมินไว้ถึง ๒ เท่า และ กฟผ. มีข้อจำกัดทางเทคนิคในการคัดเลือกพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับก่อสร้างเขื่อน ทำให้ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นทดแทนได้ ซึ่งต้องใช้เวลาเตรียมการและก่อสร้างประมาณ ๕ ปี ไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จเพื่อจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ได้ทันภายในปี ๒๕๖๖ ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ กำหนดได้ อีกทั้งในช่วงศึกษาความเหมาะสมของโครงการดังกล่าว มีความคุ้มค่าอยู่ แต่เมื่อการพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้านพลังงานเปลี่ยนไป ทำให้ปัจจุบันต้นทุนค่าไฟฟ้าจากโครงการมีราคาสูงกว่าพลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ ดังนั้น การเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้าจึงมีทั้งส่วนที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ต้องเป็นไปตามสัญญาที่รัฐทำขึ้น และส่วนที่เปลี่ยนแปลงขึ้นหรือลงได้ตามสภาวะของการผลิตซึ่งใช้พลังงานการผลิตแตกต่างกันอันมีผลต่อการเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้า ซึ่งมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งถือได้ว่ารัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ แล้ว แต่หากเห็นว่า กกพ. มีผู้เป็นกรรมการในส่วนผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจด้านผู้คุ้มครองผู้บริโภค ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านพลังงานน้อยเกินไป ก็ควรเพิ่มกรรมการในส่วนนี้มากขึ้นต่อไป

จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสองถึงวรรคสี่ แล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล ผู้ร้อง
กระทรวงพลังงาน ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ความเห็นและเอกสารประกอบของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

อย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ กำหนด โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน ไม่เรียกเก็บค่าบริการสูงอันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ซึ่งนำหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนนี้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน ซึ่งนอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย โดยรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ และต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้าในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นใน

อนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายอย่างกว้างไว้ นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย

ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐคงต้องมีร้อยละ ๕๑ ของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้ว และรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย และผู้ถูกร้องที่ ๑ กับผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่ห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วน ซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เช่น กรณีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนหรือให้เอกชนถือหุ้นในกิจการดังกล่าวมากกว่าภาครัฐนั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้รัฐมี

อำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และมาตรา ๒๙ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อำนาจของรัฐหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยการลงทุนของรัฐที่มาจากงบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สรุปได้ใจความว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดีและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับรัฐมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของเอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) จึงมีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วน ซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในปัจจุบันภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศได้ นอกจากนี้การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำว่า “รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” มีนัยแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มี

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในทางตรงกันข้ามการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและทั่วถึงอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่จะได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง ภายใต้อัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าว จึงเป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้า มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างด้วยว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนเท่านั้น การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของภาคเอกชนที่รัฐมิอาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจของภาคเอกชน นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามาประมูลไฟฟ้าล่วงหน้าเป็นจำนวนมากย่อมมีความเสี่ยงและกระทบต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐในอนาคตที่จะน้อยลงกว่าเดิมอีกด้วยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า โดยกล่าวอ้างกรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เนื่องจากระบบไฟฟ้าขัดข้องและโรงไฟฟ้าเอกชนปลดตัวเองออกจากระบบเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโรงไฟฟ้าเอกชน ส่งผลทำให้ไฟฟ้าดับในหลายจังหวัดเป็นเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมงนั้น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่เห็นชอบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ให้ประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสมพอเพียง รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้ความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มี กฟผ. เป็นผู้ผลิตและผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว จากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ แล้วส่งไฟฟ้าให้แก่ กฟน. และ กฟภ. เป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าของเอกชนมาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ ประกอบกับสัญญารับซื้อไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุมสั่งการกรณีที่โรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญา ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือมาตรา ๑๒๖ กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คณะกรรมการกำกับกิจการ

พลังงานอาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างต่อไปว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา โดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า เช่นการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า และส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริงนั้น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ค่าไฟฟ้าฐาน สะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่งและระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Energy Loss) และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้า และต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิง อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กกพ. กำหนด ส่วนที่ ๒ ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ โดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน ตามประกาศ กกพ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และส่วนที่ ๓

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพช. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้าดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐดังกล่าว รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) นั้น จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้า เพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลารองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้อง ค่าความพร้อมจ่ายนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการสั่งจ่ายไฟฟ้า และค่าพลังงานไฟฟ้า (ค่า EP) เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชนเมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้าง

โรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้า เป็นการคิดค่าไฟฟ้าล่วงหน้าที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม และร่างสัญญารับซื้อไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนลงนามในสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย

อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทโดยมีแนวทางดังต่อไปนี้ (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ (๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ (๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต...” ประกอบกับราคาสินค้าทุกประเภทในหนึ่งหน่วยบริโภค ผู้ซื้อต้องจ่ายเป็นต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดรวมผลกำไรที่ผู้ขายสินค้ารวมไว้ด้วย เช่นเดียวกับอัตราค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายในหนึ่งหน่วย โดยอัตราค่าไฟฟ้าต้องสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนเหมาะสมของการลงทุนตามมาตรา ๖๕ (๑) ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของ กฟผ. หรือการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน นอกจากนี้ อัตราค่าบริการดังกล่าวต้องเพียงพอที่จะทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคมีประสิทธิภาพ สร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน และมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๖๕ (๒) ถึง (๔) อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ารัฐมีอุปสรรคจากการประท้วงต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสื่อ ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึงประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ดังนั้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนแต่อย่างใด จึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร

ประการสุดท้ายที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน นั้น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งแผน PDP ๒๐๑๘ ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ทั้งนี้ มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ถ้าระบุค่าพยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม สำหรับข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิต

ไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติ พบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๖๔ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๒๙ - ๔๔ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๓.๔๒ - ๓.๖๔ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๒๐๒ - ๒๖๗ บาท/MMBtu แต่ในปี ๒๕๖๕ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองประมาณร้อยละ ๔๑ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๔.๖๙ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๓๔๙ บาท/MMBtu

ฉะนั้น การพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้า ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวว่าเป็นการคาดการณ์ที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้หากมีสมมุติฐาน หรือตัวแปรที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนไป เช่น ในปี ๒๕๖๒ มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ทำให้ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ถึงปัจจุบันมีปริมาณการใช้ไฟฟ้าลดลง สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองจึงสูงขึ้น นอกจากนี้ จากข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่พบว่าราคาก๊าซธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นกลับมีผลต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่นนี้การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำของกระทรวงพลังงาน ผู้ถูกร้องที่ ๑ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ รวมทั้งยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่ ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือให้รัฐเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านพลังงานและประชาชนไม่ต้องแบกรับภาระค่าไฟฟ้าที่สูงเกินจริง ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีหลักการ ๓ ด้าน ได้แก่

(๑) เน้นความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ เพื่อให้มีความมั่นคงครอบคลุมทั้งระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้ารายพื้นที่

(๒) ต้นทุนค่าไฟฟ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม ราคาค่าไฟฟ้ามีความเหมาะสมและมีเสถียรภาพ ประชาชนไม่แบกรับภาระสูงเกินไป จะต้องสะท้อนต้นทุนการผลิตและจำหน่าย และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และ

(๓) ลดปริมาณการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ การผลิตไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ

แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ถูกร้องทั้งสองดำเนินการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดกำลังการผลิตไฟฟ้าลงเพื่อให้เอกชนเข้ามาผลิตไฟฟ้าแทน ทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐหรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีกำลังลดลงจากร้อยละ ๑๐๐ ลงมาเรื่อย ๆ จนถึงปี ๒๕๖๓ และ ๒๕๖๔ กำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๒ ทำให้ค่าไฟฟ้าที่ขายให้แก่ประชาชนมีราคาสูงเกินสมควร เนื่องจากต้องนำค่าซื้อไฟฟ้าจากเอกชนไปเป็นต้นทุนในการคิดคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่คิดจากประชาชน การผลิตและการขายไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของกิจการไฟฟ้ามีผลให้รัฐเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายกิจการไฟฟ้าน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

ผู้ถูกร้องทั้งสองชี้แจงสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ด้านพลังงานมีมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๙ ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน มีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเรียกว่า แผน PDP เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานโดยคำนึงถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม มีการกระจายการใช้เชื้อเพลิงอย่างสมดุล ลดความเสี่ยงการพึ่งพาพลังงานชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ตลอดจนพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพไม่เป็นภาระต่อผู้ใช้ไฟฟ้า ส่งเสริมขีดความสามารถการแข่งขันของภาคธุรกิจและประเทศอันจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงาน เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่งคั่งและมีการพัฒนาสังคมไทยที่ยั่งยืนในอนาคต โดยมีนโยบายให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เป็นต้นมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการผลิตและซื้อไฟฟ้า รวมทั้งเป็นผู้ส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลควบคุมระบบไฟฟ้า เปิดโอกาสให้เอกชนผลิตไฟฟ้าโดยการประมูลแข่งขันเพื่อให้ได้

ราคาต่ำสุด ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนการผลิตไฟฟ้าจะพยากรณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประเทศโดยรวมล่วงหน้าเพื่อจัดกำลังผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกับปริมาณการใช้ไฟฟ้าตามที่พยากรณ์ไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนาห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น รางหรือสถานีรถไฟ เสา สายส่ง หรือสถานีไฟฟ้า โครงข่ายหรือเครือข่ายโทรคมนาคมดาวเทียม หรือวงโคจรดาวเทียม เป็นต้น โครงสร้างหรือโครงข่ายที่ห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด นั้น หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องทั้งสองมิได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โครงสร้างกิจการไฟฟ้ามีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผลิตและรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน จำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียวให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า การสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือโรงไฟฟ้าเอกชน มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าซึ่งอยู่ภายใต้กิจการระบบขนส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบผลิตไฟฟ้าเพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วยเช่นกัน การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนดำเนินการโดยวิธีการประมูลเพื่อให้ได้ราคาต่ำที่สุด ทำเป็นสัญญารับซื้อไฟฟ้าล่วงหน้า ๒๐ ถึง ๒๕ ปี การชำระค่าไฟฟ้าเป็นไปตามสัญญาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ในกรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาไม่ว่าด้วยสาเหตุใดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถใช้สิทธิเข้ามาควบคุมโรงไฟฟ้าของเอกชนได้

พิเคราะห์คำร้อง คำชี้แจงของผู้ถูกร้องทั้งสอง ผู้เกี่ยวข้อง และพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและโครงข่ายสายส่งไฟฟ้า เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งจากพลังงานน้ำตามเขื่อนต่าง ๆ และจากโรงไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง จำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไป ต่อมารัฐมีนโยบายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ผู้ถูกร้องทั้งสองจัดทำแผนการจัดหาพลังงานไฟฟ้าตามยุทธศาสตร์ด้านพลังงานโดยส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนในการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้ามีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการการใช้ไฟฟ้าของประชาชน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซื้อไฟฟ้าจากเอกชนและลดกำลังการผลิตลงถึงปี ๒๕๖๔ กำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๑.๖ ในขณะที่กำลังการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในประเทศและต่างประเทศร้อยละ ๖๗.๘ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๐.๖ เป็นการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การซื้อไฟฟ้าจากเอกชนทำเป็นสัญญาล่วงหน้า ๒๐ ถึง ๓๐ ปี กำหนดจำนวนปริมาณไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับซื้อเป็นจำนวนที่แน่นอน โดยบริษัทเอกชนที่ผลิตไฟฟ้ามี ๓ ขนาด คือ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) การซื้อไฟฟ้าจะผ่านระบบส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การลดกำลังการผลิตของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและเพิ่มกำลังการผลิตของเอกชนเกิดขึ้นจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่คาดการณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั้งประเทศล่วงหน้า โดยกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรองเผื่อเหตุการณ์ฉุกเฉินไว้ ทำให้ต้องทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากเอกชนเผื่อ แต่ปรากฏว่าเมื่อปริมาณการใช้ไฟฟ้าจริงน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชนตามจำนวนที่ทำสัญญาไว้ ซึ่งเกินกว่าสัดส่วนที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้ต้องลดปริมาณการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลง เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกันตลอดมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดปริมาณการผลิตเรื่อยมาเหลือผลิตเพียงร้อยละ ๓๑.๖ ในปี ๒๕๖๔

วิธีการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า เป็นการนำต้นทุนการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดหารด้วยปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริงทั้งประเทศ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดประกอบด้วยสองส่วนใหญ่ ๆ คือ (๑) เงินลงทุนในการก่อสร้างระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า การจำหน่ายไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่ถูกกำกับดูแล (๒) ค่าเชื้อเพลิง ค่าซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ เช่น เงินสนับสนุนผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในระบบ

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน วรรคสอง บัญญัติว่า โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ วรรคสาม บัญญัติว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และวรรคสี่ บัญญัติว่า การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้

เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

บทบัญญัติมาตรา ๕๖ ดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

(๑) ประเด็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภค มีความหมายเพียงใด เห็นว่า มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติเรื่อง โครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการสาธารณูปโภค ย่อมหมายถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายของทั้งกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “โครงสร้าง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายความว่า ส่วนประกอบสำคัญ ๆ ซึ่งนำมาคุมเข้าด้วยกันให้เป็นรูปร่างเดียวกัน ซึ่งความหมายของ กิจการไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ หมายความถึง การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้าหรือการควบคุมระบบไฟฟ้า ดังนั้น โครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าจึงหมายรวมถึงการผลิต การจำหน่ายด้วย มิได้หมายถึงโครงข่ายการส่งไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว การห้ามรัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด นั้น มิได้หมายความเฉพาะโครงสร้างหรือโครงข่ายที่มีอยู่แล้วตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องทั้งสองเท่านั้น แต่ต้องหมายความถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าที่มีอยู่เป็นอยู่โดยรวมในปัจจุบันด้วย หากมีการลงทุนเพิ่มไม่ว่าจะเป็นการร่วมลงทุนหรือเอกชนลงทุนฝ่ายเดียว ล้วนอยู่ในความหมายของโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการสาธารณูปโภคทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐด้านพลังงานซึ่งรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบ

นอกจากระบบการส่งไฟฟ้าแล้ว ระบบการผลิตไฟฟ้ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าระบบส่งไฟฟ้า มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และมีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า โครงข่ายระบบส่งไฟฟ้า เสาไฟฟ้า เป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว นอกจากนี้ โรงไฟฟ้าไม่ว่าเขื่อนหรือโรงไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันหรือก๊าซเป็นเชื้อเพลิงที่เป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายในส่วนของรัฐ สำหรับโรงไฟฟ้าของเอกชนย่อมถือเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายอย่างหนึ่งของกิจการไฟฟ้าตามความหมายของมาตรา ๕๖ วรรคสองด้วย จึงต้องนำมาคิดสัดส่วนความเป็นเจ้าของตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง โรงไฟฟ้าที่รัฐเป็นเจ้าของต้องมีกำลังการผลิตไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าย่อมต้องสอดคล้องกับกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากไฟฟ้าไม่ใช่สินค้าที่สามารถ

จัดเก็บเป็นสต๊อกสินค้าได้ การผลิตและการจำหน่ายถือเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับให้รัฐต้องมีหน้าที่กระทำให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

การประกอบกิจการไฟฟ้า กระแสไฟฟ้าเป็นสินค้าหลักที่สร้างรายได้ โครงสร้างหรือโครงข่ายสายส่งต่าง ๆ โดยสภาพไม่ใช่ส่วนที่ก่อให้เกิดรายได้ แต่เป็นสินทรัพย์ถาวร (Fixed asset) ที่เป็นส่วนของการลงทุนซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา ถ้ากิจการไม่นับรวมการผลิตและการจำหน่ายแล้ว จะมีรายได้จากที่ใดมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายดูแลบำรุงรักษาโครงข่ายสายส่ง หากไม่นับรวมกระบวนการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเป็นกิจการที่รัฐต้องเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดแล้ว จะทำให้รัฐแบกรับภาระฝ่ายเดียวในการดูแลและดำเนินกิจการสาธารณูปโภคประเภทกิจการไฟฟ้า

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีกำลังผลิตน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด การกระทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

(๒) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าว บัญญัติการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นหน้าที่หลักของรัฐที่ต้องจัดหาให้ทั่วถึง โดยมาตรา ๕๖ วรรคสาม ให้เรียกเก็บค่าบริการที่ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และเพื่อให้เกิดความมั่นคง มาตรา ๕๖ วรรคสอง จึงห้ามรัฐไม่ให้กระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการสาธารณูปโภคตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสามารถนำกิจการสาธารณูปโภคไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจได้ แต่ตามมาตรา ๕๖ วรรคสี่ รัฐต้องได้ประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม และยังต้องคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันด้วย เมื่อพิเคราะห์มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบกันแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนาให้เอกชนดำเนินธุรกิจสาธารณูปโภคในลักษณะที่รัฐต้องได้รับประโยชน์จากเอกชน ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบการให้สัมปทาน หรือการให้ใช้ทรัพย์สินของรัฐ โดยอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การให้สัมปทานแก่เอกชนผลิตไฟฟ้าขายให้เอกชนที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก เช่น นิคมอุตสาหกรรมหรือกิจการขนาดใหญ่ โดยเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องให้ประโยชน์ตอบแทนรัฐในรูปแบบของค่าสัมปทาน หรือค่าใช้สายส่งของรัฐ โดยรัฐไม่มีความเสี่ยงใด ๆ การซื้อขายเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชนที่จะกำหนดราคาและเงื่อนไขต่าง ๆ กันเอง แต่ยังต้องคงสัดส่วนโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไว้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองดำเนินการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากเอกชน โดยทำเป็นสัญญาซื้อขายซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทน เอกชนได้เงินจากรัฐ รัฐได้ไฟฟ้านำขายต่อให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อขายให้แก่ประชาชน ย่อมไม่ใช่กรณีที่รัฐได้ประโยชน์จากการนำสาธารณูปโภคให้เอกชนดำเนินธุรกิจ แต่กลับปรากฏดังตัวอย่างว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจาก บริษัท กัลฟ์ เอ็นเนอร์จี ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน) ในราคาที่สูงกว่าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายแก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นกรณีรัฐเสียประโยชน์ การทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากเอกชนโดยกำหนดปริมาณการซื้อที่แน่นอนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพยากรณ์ปริมาณการใช้ไฟฟ้าเผื่อไว้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แม้ปริมาณการใช้ไฟฟ้าจริงจะต่ำกว่าการคาดการณ์ล่วงหน้าเอกชนไม่ต้องผลิตไฟฟ้าตามจำนวนที่กำหนด แต่รัฐเป็นผู้รับความเสี่ยงฝ่ายเดียวโดยชำระราคาเต็มตามจำนวนที่คาดการณ์ ในขณะที่เอกชนได้รับประโยชน์โดยไม่มีความเสี่ยง สัญญาซื้อไฟฟ้าจากเอกชน มีข้อสัญญาบังคับให้รัฐต้องซื้อตามจำนวนที่กำหนดไว้ไม่สามารถปรับลดลงได้ ทำให้รัฐเสียเปรียบ เพราะไฟฟ้าไม่สามารถผลิตเพื่อเก็บเป็นสต๊อกไว้ได้ ปริมาณการผลิตขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประชาชน หากความต้องการใช้ไฟฟ้าน้อยกว่าที่ทำสัญญาไว้กับเอกชน รัฐจะต้องจ่ายเงินเต็มโดยเปล่าประโยชน์

นอกจากนี้ ค่าไฟฟ้าที่รัฐจ่ายให้เอกชน มี ๓ ส่วน

๑. ค่าพลังงาน จ่ายให้โรงไฟฟ้าเพื่อให้โรงไฟฟ้ามีความพร้อมในการผลิต เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ค่ากระแสไฟฟ้าโดยตรง แต่เป็นการจ่ายให้เพื่อให้โรงไฟฟ้าเอกชนมีความพร้อมในการผลิต ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายทันทีที่เอกชนมีความพร้อมที่จะผลิต เสมือนเป็นการลงทุนให้แก่เอกชน รัฐเสียเปรียบโดยไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ

๒. ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นค่าเชื้อเพลิงในการผลิต เป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงของการผลิต

๓. ค่าประหยัดการใช้เชื้อเพลิง เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม้จะเป็นนโยบายสนับสนุนให้เอกชนผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานสะอาด แต่รัฐต้องคำนึงถึงผลได้เสีย กล่าวคือ ต้องพิจารณาสัดส่วนของเอกชนผู้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าผู้ได้รับประโยชน์กับประโยชน์ที่ประชาชนทั้งประเทศจะได้รับ การชดเชยค่าประหยัดเชื้อเพลิงให้เอกชนเป็นผลโดยตรงที่เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เมื่อเปรียบเทียบกับภาระที่จะตกแก่ประชาชน โดยการนำค่าชดเชยมาเป็นต้นทุนในการคิดค่าไฟฟ้าจากประชาชนแล้ว สัดส่วนความเสียหายมีมากกว่าประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วิธีการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า เป็นการนำต้นทุนการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดหารด้วยปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริงทั้งประเทศ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดประกอบด้วย ๒ ส่วนใหญ่ ๆ

คือ เงินลงทุนในการก่อสร้างระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า การจำหน่ายไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่ถูกกำกับดูแล และค่าเชื้อเพลิง ค่าซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ เช่น เงินสนับสนุนผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในระบบ ฉะนั้น การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนย่อมส่งผลกระทบให้ค่าไฟฟ้าที่คิดจากประชาชนสูงขึ้น นอกจากจะรวมเป็นค่าซื้อไฟฟ้าจากเอกชนแล้ว การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผลิตไฟฟ้าน้อยลง แต่ยังคงต้องดูแลบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน ย่อมเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยไม่สร้างรายได้ ซึ่งผู้ถูกร้องทั้งสองชี้แจงว่า “แม้การผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลดลงในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าน้อยลง แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงได้รับเงินลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายคงที่อื่น ๆ รวมถึงผลตอบแทนการลงทุนตามปกติ โดยคิดรวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐาน” เท่ากับว่า ต้นทุนทุกอย่างผลักมาเป็นค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องชำระ ฉะนั้น ค่าไฟฟ้าจึงมีราคาสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เหตุที่ผลประกอบการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีกำไรไม่ลดลงทั้ง ๆ ที่มีภาระเพิ่มขึ้น เนื่องจากนำภาระที่เพิ่มขึ้นไปคิดรวมอยู่กับค่าไฟฟ้าที่ขายให้แก่ประชาชนนั่นเอง ส่งผลให้ราคาไฟฟ้าที่ประชาชนต้องรับภาระแพงขึ้นเกินสมควร โดยรัฐไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม อีกทั้ง ยุทธศาสตร์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย และการคาดการณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศที่ผ่านมาทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผลิตไฟฟ้าน้อยลงตลอดมา ในขณะที่เอกชนผลิตเพิ่มขึ้น จนปี ๒๕๖๔ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผลิตไฟฟ้าร้อยละ ๓๑.๖ เอกชนร้อยละ ๖๗.๘ ย่อมเห็นได้ว่ามีความผิดพลาด มีผลให้มีการขึ้นค่าไฟฟ้าโดยอ้างต้นทุนที่สูงขึ้น การกระทำหน้าที่ของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

อย่างไรก็ตาม กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และการทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากเอกชนเป็นสัญญาที่ผูกมัดรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แม้รัฐจะมีสิทธิยกเลิกแต่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชน แต่เพื่อให้ยังสามารถให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชนได้โดยไม่ให้รัฐต้องเสียหายมากไปกว่านี้ จึงเห็นควรให้รัฐดำเนินการจัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยดำเนินการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผลิตไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ภายในกำหนดเวลาสิบปี และให้ดำเนินการปรับการคาดการณ์การใช้ไฟฟ้าล่วงหน้าให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ถูกร้องที่ ๑

และผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยดำเนินการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถผลิตไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ภายในกำหนดเวลาสิบปี และให้ดำเนินการปรับการคาดการณ์การใช้ไฟฟ้าล่วงหน้าให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในทุกช่วงเวลา

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และความเห็นของผู้เกี่ยวข้องพร้อมเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น ๔ วรรค กล่าวคือ

วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

วรรคสอง ได้บัญญัติให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

วรรคสาม ได้บัญญัติให้การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

และวรรคสี่ ได้บัญญัติให้การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ที่รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ให้นิยามศัพท์คำว่า “กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้าหรือการควบคุมระบบไฟฟ้า คำว่า “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้า และคำว่า “ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติการและควบคุมของผู้รับใบอนุญาต จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้านั้นหมายความรวมถึงทั้งระบบการผลิต ระบบการส่ง และระบบการจำหน่ายไฟฟ้า ดังนั้น กิจการไฟฟ้าจึงเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้าตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ปัจจุบันรัฐได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น โดยข้อมูลสัดส่วนความเป็นเจ้าของระหว่างรัฐและเอกชนในกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องให้ความเห็นสรุปได้ว่า ภาครัฐและภาคเอกชนมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของในกิจการไฟฟ้า (ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๔) ดังนี้ (๑) ระบบผลิตไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ ๓๒ และภาคเอกชน มีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ ๖๘ (๒) ระบบส่งไฟฟ้า กฟผ. เป็นเจ้าของรายเดียว และ (๓) ระบบจำหน่ายไฟฟ้า การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นเจ้าของส่วนใหญ่ สำหรับ กฟผ. ฐานทัพเรือสัตหีบ และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจำหน่ายไฟฟ้าเองให้ลูกค้าในเขตรับผิดชอบของตนเพียงส่วนน้อย

นอกจากนี้ ในปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เห็นชอบให้ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (VSPP) สามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้ กฟน. และ กฟภ. ได้เช่นกัน กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีเพียงร้อยละ ๓๒ และลดลงเรื่อย ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP ๒๐๑๕) ต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (PDP ๒๐๑๘) โดยกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังการผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ กำลังการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๒ ของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ถึงแม้ว่าโครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้า หมายความรวมตั้งแต่ระบบการผลิต ระบบการส่ง และระบบการจำหน่ายทั้งหมดก็ตาม แต่การพิจารณาว่ารัฐต้องเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะต้องพิจารณาแต่ละส่วนแยกกัน กล่าวคือ “ระบบการผลิต” “ระบบการส่ง” และ “ระบบการจำหน่าย” รัฐจะต้องเป็นเจ้าของแต่ละส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด มิใช่นำทั้งสามระบบมารวมกันให้เกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เพราะคำว่า “รัฐเป็นเจ้าของ” นั้น รัฐจะต้องมีอำนาจเข้าไปควบคุมและบริหารจัดการด้วย แต่ระบบการผลิตไฟฟ้าของภาคเอกชน รัฐไม่ได้มีส่วนเข้าไปควบคุมและการบริหารจัดการแต่อย่างใด การที่รัฐเปิดให้บริษัทเอกชนหรือบริษัทมหาชนจำกัดผลิตไฟฟ้าแล้วรัฐซื้อไฟฟ้าจากบริษัทดังกล่าวมาจำหน่ายให้ประชาชนอีกทอดหนึ่ง จึงถือไม่ได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้า แม้ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของระบบการส่งและระบบการจำหน่ายเกือบทั้งหมดก็ตาม แต่เมื่อรัฐมิได้เป็นเจ้าของระบบการผลิตย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าและส่งผลต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐมีน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ย่อมไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐได้ดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ

รัฐได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันมีความเหมาะสมเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามหรือวรรคสี่ หรือไม่

เห็นว่า การที่รัฐให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระในการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐสำหรับการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้า โดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบด้วย ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ <u>ส่วนที่หนึ่ง</u> ค่าไฟฟ้าฐาน ซึ่งคำนวณจากต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งต้นทุนปัจจุบันและประมาณการต้นทุนในอนาคตและทั้งในส่วนของโรงไฟฟ้าของรัฐและโรงไฟฟ้าของเอกชน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากประมาณการค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ประกอบกับประมาณการค่ารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าประกอบด้วยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) เพื่อนำมาคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าฐาน ทั้งนี้ ในส่วนสัญญารับซื้อไฟฟ้ากับเอกชนรายใหญ่ (IPP) มีการกำหนดค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่เอกชน โดยคำนวณจากต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนทั้งหมดและครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้า เช่น ค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิต ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย และต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปใช้คำนวณเป็นค่าไฟฟ้าฐานซึ่งเป็นส่วนประกอบของอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เท่ากับผู้ประกอบการภาคเอกชนแทบไม่มีความเสี่ยงใด ๆ เลย เนื่องจากความเสี่ยงดังกล่าวถูกผลักภาระให้คำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน ทำให้ประชาชนต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการลงทุนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนและค่าเชื้อเพลิงของเอกชนโดยทางอ้อม โดยที่ทรัพย์สินหรือผลตอบแทนของการผลิตไฟฟ้าย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้า <u>ส่วนที่สอง</u> ค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า F_t) คำนวณจากต้นทุนผันแปรของการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากต้นทุนคงที่ซึ่งคำนวณไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีหน้าที่ทบทวนอัตราค่าไฟฟ้าดังกล่าว สำหรับค่าไฟฟ้าฐานทบทวนตามรอบระยะเวลา ๓-๕ ปี และค่า F_t ทบทวนตามรอบระยะเวลา ๔ เดือน เพื่อให้เป็นไปตามต้นทุนผันแปรไป เช่น ราคาเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงไปจะมีการคิดค่าไฟฟ้าผันแปรด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าและการวางแผนขยายระบบผลิตไฟฟ้าอันเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย โดยปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีปริมาณไฟฟ้าสำรองประมาณร้อยละ ๔๐

ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ซึ่งมาตรฐานทั่วไปตามข้อมูลขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด

การที่รัฐกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนเป็นไปตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (แผน PDP) ที่จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลที่มาจากการคาดการณ์ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศสูงเกินกว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดที่แท้จริงของประเทศ โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ซึ่งไม่ได้หมายความว่ารัฐจะกำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองมากเท่าใดก็ได้ เนื่องจากการมีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นจำเป็นต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าของเอกชนที่รัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ซึ่งรัฐต้องดูแลไม่ให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในระบบมากเกินความจำเป็นอันจะมีผลกระทบต่อการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การดำเนินการที่ทำให้ประเทศไทยมีกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองดังกล่าวสูงเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องมีไฟฟ้าสำรองเพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ เป็นการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคในกิจการไฟฟ้าที่มากเกินความจำเป็น อีกทั้งการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนมีการกำหนดค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) เป็นค่าไฟฟ้าที่รัฐต้องจ่ายให้โรงไฟฟ้าเอกชนประเภทใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติหรือถ่านหินซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อโรงไฟฟ้าดังกล่าวมีความพร้อมในการจ่ายไฟฟ้าเพื่อรองรับการใช้ไฟฟ้าและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้าได้ตลอดเวลา และการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) และรายเล็กมาก (VSPP) เป็นการรับซื้อไฟฟ้าที่มีการรับประกันราคาเช่นกัน นอกจากนี้ การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นไปตามสัญญาที่มีภาระผูกพันระยะยาวไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี หากมีความจำเป็นต้องลดกำลังการผลิตไฟฟ้าตามความเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุนหรือเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าและมีต้นทุนที่ต่ำลง การยกเลิกสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนก่อนกำหนดระยะเวลาของสัญญาก็อาจทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อชดเชยค่าเสียโอกาสให้แก่เอกชนได้ ทำให้รัฐขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระบบผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศที่แท้จริงที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน เทคโนโลยี หรือเหตุอื่นใดได้ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าในสัดส่วนที่มากเกินสมควรซึ่งเป็นผลมาจากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่มากเกินความจำเป็นจึงมีผลทำให้มีการเรียกเก็บค่าบริการในสาธารณูปโภคดังกล่าวจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและรัฐก็ไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม เมื่อกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าโดยผลักภาระความรับผิดชอบในความเสี่ยงของความเปลี่ยนแปลงต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าไปให้ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงมีผลทำให้มีการเรียกเก็บค่าบริการในสาธารณูปโภคดังกล่าวจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ากรณีดังกล่าวมาจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง โดยกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง โดยเร็ว พร้อมทั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อให้ศาลทราบเป็นช่วง ๆ จนกว่าจะได้ดำเนินการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นที่ตั้งด้วย

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕**

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล	ผู้ร้อง
	กระทรวงพลังงาน ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๔) และมาตรา ๔๕ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องในฐานะประชาชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกร้องที่ ๑ กรณีกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๘ (PDP ๒๐๑๕) ต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (PDP ๒๐๑๘) โดยกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังการผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โดยในปี ๒๕๖๓ และปี ๒๕๖๔ กำลังการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๒ ของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของไฟฟ้าและมีบทบาทในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น เป็นผลทำให้ผู้ร้องต้องจ่ายค่าไฟฟ้าสูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม และประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง กรณีดังกล่าวผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง กรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าโดยกำหนดให้เอกชนเป็นเจ้าของ

โรงไฟฟ้า ทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย ฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ประกอบพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ให้นิยามศัพท์คำว่า “กิจกรรมไฟฟ้า” “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” และคำว่า “ระบบไฟฟ้า” จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้านั้นหมายความรวมถึงทั้งระบบการผลิต ระบบการส่ง และระบบการจำหน่ายไฟฟ้า เมื่อกิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและเพื่อความมั่นคงของรัฐด้วยแล้ว รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้าตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ตามความในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าปัจจุบันรัฐได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีเพียงร้อยละ ๓๗ และลดลงเรื่อย ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่าโครงสร้างหรือโครงข่ายไฟฟ้าหมายความรวมตั้งแต่ระบบการผลิต ระบบการส่ง และระบบการจำหน่ายทั้งหมดก็ตาม แต่การพิจารณาว่ารัฐต้องเป็นเจ้าของไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะต้องพิจารณาแต่ละส่วนแยกกัน กล่าวคือ “ระบบการผลิต” “ระบบการส่ง” และ “ระบบการจำหน่าย” รัฐจะต้องเป็นเจ้าของแต่ละส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ไม่ใช่นำทั้งสามส่วนมารวมกันให้เกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เพราะคำว่า “รัฐเป็นเจ้าของ” นั้น รัฐจะต้องมีอำนาจเข้าไปควบคุมและบริหารจัดการด้วย ดังนั้น การที่รัฐให้บริษัทเอกชนหรือบริษัทมหาชนจำกัดผลิตไฟฟ้าแล้วรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนมาจำหน่ายให้ประชาชนอีกทอดหนึ่ง จึงถือไม่ได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้า แม้ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของระบบการส่งและระบบการจำหน่ายเกือบทั้งหมดก็ตาม เมื่อรัฐมิได้เป็นเจ้าของระบบการผลิตย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าและส่งผลให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐมีน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ให้พิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าดังกล่าว และแนวทางให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าที่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย และดำเนินการให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ภายในกำหนด ๑๐ ปี นับจากปี ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ร้องมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำ

ที่ขัดต่อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ให้ทราบถึงกรณีดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจัดการประชุมร่วมกับผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน และรายงานผลให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ทราบ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอ และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ รับความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการ โดยกระทรวงการคลังเห็นว่า เห็นควรให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยต่อไป เพื่อให้ดำเนินการตามแผนดังกล่าวมีความต่อเนื่อง และไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของนักลงทุน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรณีเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสัดส่วนการผลิตพลังงาน ซึ่งไม่ใช่โครงสร้าง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์กล่าวถึงโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐาน ไม่ใช่สัดส่วนการผลิตพลังงาน ดังนั้น การดำเนินการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าอื่น ๆ ไม่ขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว โครงสร้างและโครงข่ายของรัฐยังคงเป็นของรัฐ ส่วนการดำเนินการของเอกชนก็เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เอกชนเป็นเพียงผู้ผลิตไฟฟ้าและรัฐเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าหรือซื้อบริการจากเอกชนเท่านั้น การผลิตกับโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานเป็นคนละกรณีกัน

ผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

ประเด็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐที่รัฐคงต้องมีร้อยละ ๕๑ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้วและรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคต

ด้วย และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า “กิจการไฟฟ้า” “ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” “ระบบไฟฟ้า” “ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า” ดังนั้น “ระบบผลิตไฟฟ้า” ย่อมหมายรวมถึงสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าอยู่ในตัวแล้ว เพราะหาก “ระบบผลิตไฟฟ้า” ไม่มีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้า ย่อมไม่อาจมี “กิจการไฟฟ้า” ได้ นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ นิยามศัพท์คำว่า “โครงสร้าง” ไว้ว่า “ส่วนประกอบสำคัญ ๆ ซึ่งนำมาคุมเข้าด้วยกันให้เป็นรูปร่างเดียวกัน” โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้าจะตีความโดยไม่รวมถึง “ไฟฟ้า” ซึ่งเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ และเป็นสาระสำคัญของโครงสร้างของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้ามิได้ เพราะหากมีแต่ตัวโครงสร้าง เช่น เสา หรือสายส่ง ย่อมไม่อาจเกิดกิจการไฟฟ้าได้ ดังนั้น โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของไฟฟ้าจึงต้องมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมอยู่ด้วย

ประเด็นผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้รัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชน การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่อยู่ในความควบคุมของภาคเอกชนที่รัฐไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงได้ และส่งผลให้กำไรส่วนใหญ่จากการประกอบการตกเป็นของภาคเอกชน ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ การที่รัฐทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับภาคเอกชนทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่ภายใต้สัญญาที่ต้องปฏิบัติทั้งในส่วนของค่าไฟฟ้า ปริมาณหรือสัดส่วนการผลิตไฟฟ้า รวมถึงระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา และรัฐไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงข้อสัญญาเมื่อเกิดเหตุสุดวิสัยต่าง ๆ ขึ้นได้ เช่น กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้ปริมาณการใช้ไฟฟ้าลดลง แต่รัฐไม่อาจออกคำสั่งให้ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญาลดกำลังการผลิตหรือเลื่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าออกไปได้ หรือกรณีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เกิดเหตุการณ์ไฟฟ้าดับกว่าเจ็ดสิบจังหวัดทั่วประเทศไทยเป็นระยะเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมง เนื่องจากสายส่งขนาด ๕๐๐ กิโลวัตต์ น่าน - หงสา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวขัดข้อง เนื่องจากเหตุฟ้าผ่าทำให้โรงไฟฟ้าหงสาซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าเอกชนปลดออกจากระบบทันที เพราะเกรงว่าจะได้รับความเสียหาย

ประเด็นผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้รัฐไม่อาจควบคุมอัตราค่าไฟฟ้าได้ เพราะรัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา แม้ว่าปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในแต่ละเดือนจะมีมากน้อยต่างกันไปก็ตาม เมื่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนลดลง รัฐไม่แจ้งให้ภาคเอกชนลดการผลิตไฟฟ้าหรือลดการจ่ายไฟฟ้า แต่รัฐกลับแจ้งให้ กฟผ. ลดการผลิตไฟฟ้าหรือลดการจ่ายไฟฟ้า เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถคงการผลิตไฟฟ้าได้เต็มจำนวนตามสัญญาที่ทำไว้กับภาคเอกชน นอกจากนี้ การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า รัฐได้นำต้นทุนราคาและปริมาณ

การผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาคิดคำนวณค่าไฟฟ้าต่อหน่วย โดยมิได้คิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้เอกชน ต้องจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SSP) กับรายเล็กมาก (VSSP) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๖๕ ไม่น้อยกว่าเจ็ดแสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ถูกผลักเป็นส่วนหนึ่งของค่าไฟฟ้า เพราะรัฐรับประกันความเสี่ยงให้เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น

ประเด็นรัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า โดยการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Public Private Partnership : PPP) ซึ่งจะทำให้รัฐไม่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และยังคงรักษาสิทธิความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าได้ รัฐและประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เนื่องจากรัฐไม่ต้องเสี่ยงกับความคุ้มทุนหรือผลประกอบการ ภาระความเสี่ยงจะตกอยู่กับผู้ประมูลซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานหรือคู่สัญญาผู้ร่วมลงทุนแทน ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานกิจการไฟฟ้าในเรื่องราคาและการบริการ โดยประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย รวมทั้งการดำเนินงานของผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าดังกล่าว เพื่อให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์เดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่ห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็นซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่าย

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เช่น รางหรือสถานีรถไฟ เสา สายส่ง หรือสถานีรถไฟฟ้า โครงข่ายหรือเครือข่ายโทรคมนาคม ดาวเทียมหรือวงโคจรดาวเทียม เป็นต้น การทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและกระทบความมั่นคงของรัฐตกเป็นของเอกชนจะกระทำมิได้ รัฐวิสาหกิจดังกล่าว เช่น การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือ สนามบิน การโทรคมนาคม เป็นต้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

ประเด็นผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มี กฟผ. เป็นผู้ผลิตและรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ รายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพียงรายเดียว โดยมีการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้รับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก และ กฟผ. จะจำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นของ กฟผ. เพียงผู้เดียวให้แก่ กฟน. หรือ กฟภ. เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า การสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หรือโรงไฟฟ้าของเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศจะมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าอยู่ภายใต้กิจการระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าเป็นผู้ทำหน้าที่สั่งการเดินเครื่องไฟฟ้า เพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้ และมีคุณภาพด้วยต้นทุนที่เหมาะสมในการจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบผลิตไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย โดย กฟผ. กฟน. และ กฟภ. มีหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาระบบไฟฟ้าดังกล่าวให้มีความมั่นคง ยืดหยุ่น และมีความเชื่อถือได้ รองรับการจัดหาไฟฟ้าและรูปแบบการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของระบบไฟฟ้าที่จะมีโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเข้ามาในระบบไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้น การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าย่อมเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ป้องกันความขาดแคลนไฟฟ้าในสภาวะที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ อันส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และในกรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด กฟผ. สามารถใช้สิทธิเข้าควบคุมโรงไฟฟ้าของเอกชนได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการจัดหาไฟฟ้าและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ สำหรับกรณีไฟฟ้าดับ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขข้อกำหนดการเชื่อมโยงเครือข่ายไฟฟ้าแล้ว

ประเด็นผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า กรณีการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนไม่ได้ส่งผลให้อัตราค่าไฟฟ้าแพง เนื่องจากการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด ส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) ที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลได้ประกาศอัตรารับซื้ออิงกับต้นทุนที่หลีกเลี่ยงได้จาก กฟผ. ดังนั้น การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนไม่ได้ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าเป็นภาระกับประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ กฟผ. ดำเนินการเอง ยกเว้นในกรณีการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายเล็ก (SPP) และจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) ที่ใช้พลังงานหมุนเวียนซึ่งรัฐต้องการสนับสนุน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับซื้อไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล แต่ราคารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมีราคาลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สัญญากับเอกชนมีการกำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า โดยเป็นการกำหนดล่วงหน้า ๒๐ - ๒๕ ปี อายุสัญญาจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ประเด็นสาเหตุที่ทำให้ค่าไฟฟ้าแพงในปัจจุบัน เนื่องจากค่าเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๖๔ ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้ามากกว่าร้อยละห้าสิบของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้บริหารจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานต่อภาระค่าครองชีพของประชาชนโดยลดการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศ และเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งอื่นที่มีราคาถูกกว่า เช่น การรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การใช้น้ำมันแทนก๊าซธรรมชาติ ระบบไฟฟ้าของประเทศที่มีโรงไฟฟ้าหลากหลายประเภทและมีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองทำให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระบบผลิตไฟฟ้าและต้นทุนค่าไฟฟ้าอย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นนโยบายการบริหารจัดการพลังงานด้านไฟฟ้า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ทำหน้าที่จัดทำนโยบายพลังงานรวมถึงการพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ในปี ๒๕๓๒ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าเพื่อเพิ่มผลผลิตและศักยภาพในกิจการพลังงาน ให้ผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม ลดภาระการลงทุนของรัฐและลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน และให้มีการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ที่ต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อลดความสูญเสียในระบบไฟฟ้า ปี ๒๕๓๕ กพช. ได้จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (แผน PDP) ฉบับแรก เพื่อใช้เป็นแผนจัดหาไฟฟ้าของประเทศ ระยะเวลา ๒๐ ปี ต่อมามีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าไปเป็นรูปแบบ ESB คือ กฟผ. เป็นผู้ผลิตและเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียว และส่งไฟฟ้าให้แก่ กฟน. และ กฟภ. เป็นผู้จำหน่าย โดยมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าในการสั่งเดินเครื่องไฟฟ้าอยู่ภายใต้กิจการระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ.

ผู้ประกอบการเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการผลิตไฟฟ้ามาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนด ส่วนองค์กรกำกับดูแลอยู่ภายใต้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ราคาค่าบริการ คุณภาพ และการลงทุน ให้มีความเหมาะสมเพียงพอรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ให้ความเป็นธรรมแก่นักลงทุนและคุ้มครองผู้บริโภค ในปี ๒๕๕๗ กพช. มีมติเห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙) โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงของระบบไฟฟ้า เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า เพิ่มสัดส่วนโรงไฟฟ้าถ่านหินโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด จัดหาไฟฟ้าจากต่างประเทศไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของกำลังผลิตในระบบ ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุด นโยบายผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ดำเนินการตามสัญญาที่มีข้อผูกพัน อย่างไรก็ตาม มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน จัดหาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน บริหารจัดการพลังงานให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และมีราคาที่เหมาะสม ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่เหมาะสมเพื่อรองรับเหตุวิกฤติด้านพลังงาน และมีการเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบไฟฟ้า ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่คาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ เห็นชอบแผน PDP ๒๐๑๘ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ โดยปรับแผนการจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้สอดคล้องกับโรงไฟฟ้าชุมชนเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ปรับแผนการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบและแผนปลดโรงไฟฟ้าออกจากระบบของโรงไฟฟ้าหลักประเภทเชื้อเพลิงฟอสซิลบางแห่งให้มีความเหมาะสม

ประเด็นแผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น มีการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศให้สอดคล้องกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งจะทบทวนทุก ๆ ๓ - ๕ ปี

ประเด็นเอกชนมีความเสี่ยงในการดำเนินกิจการที่ต้องปฏิบัติตามสัญญารับซื้อไฟฟ้าที่มีมาตรการบังคับและควบคุมให้เอกชนได้รับค่าตอบแทนสอดคล้องกับต้นทุนอย่างเหมาะสม สัญญาซื้อขาย

ไฟฟ้ากำหนดให้กรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนผิดสัญญาไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ตามสัญญามีบทลงโทษต้องเสียค่าปรับและรัฐสามารถใช้สิทธิเข้าควบคุมโรงไฟฟ้าเอกชนได้ (Step – in Right) นอกจากนั้นการดำเนินการโดยวิธีอื่นนอกจากการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชนไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากกิจการไฟฟ้าไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการให้เอกชนต้องโอนทรัพย์สินที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าให้รัฐเมื่อหมดระยะเวลาของสัญญา เป็นภาระเกินสมควรทำให้รัฐต้องรื้อถอนอุปกรณ์ที่หมดสภาพและไม่สามารถใช้งานได้ เนื่องจากโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนมีอายุการใช้งานประมาณ ๒๕ ปี เมื่อหมดระยะเวลาของสัญญาดังกล่าวย่อมเสื่อมสภาพและมีเทคโนโลยีไม่เหมาะสมแล้ว และรัฐโดย กฟผ. มีอุปสรรคในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เตรียมพร้อมต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด ประกอบกับตามแผน PDP ๒๐๑๘ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโรงไฟฟ้าอีกประมาณ ๔๘,๐๐๐ เมกะวัตต์ เพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น ประมาณการงบประมาณที่รัฐต้องใช้ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณของประเทศและทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นซึ่งจะกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ผู้ถูกร้องที่ ๒ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ โดยกล่าวถึงกรณีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า สาเหตุที่ทำให้ค่าไฟฟ้าแพงในปัจจุบัน และความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการพลังงานด้านไฟฟ้า ซึ่งคำชี้แจงมีสาระสอดคล้องกับผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มีเจตนารมณ์เพื่อบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน อันมุ่งหมายมิให้มีการ Privatize กิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่มีเจตนารมณ์ในการปกป้องหรือคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นของรัฐสำหรับใช้เพื่อการให้บริการในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่กระทำด้วยประการใดให้ทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่นั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยลงกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด อันอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตเป็นการทั่วไป คำว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” สำหรับกิจการไฟฟ้าจึงมุ่งหมายถึงโครงสร้างและโครงข่ายขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ สถานีผลิตไฟฟ้า

เสาไฟฟ้า และสายส่งไฟฟ้าที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพิ่มช่องทางในการจัดหาพลังงานไฟฟ้า เพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการประชาชน โดยเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้ารวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่เอกชนผู้ได้รับอนุญาตจัดให้มีขึ้นดังกล่าว เป็นสิ่งที่เอกชนจัดหาหรือจัดให้มีจึงเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายของกิจการไฟฟ้าที่เป็นทรัพย์สินของเอกชนสำหรับเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าของเอกชนเอง และมิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานสำหรับใช้เพื่อการให้บริการในกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นทรัพย์สินของรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

ศาลมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ประธานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา รองศาสตราจารย์ ดร. ชาลี เจริญลาภนพรัตน์ และประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือตามประเด็นที่กำหนดและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล ซึ่งบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕๑ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔๕ บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๔) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

(๒) บุคคลหรือชุมชนตาม (๑) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (๑) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีหนังสือโต้แย้งตาม (๑) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(๓) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติ

ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา ๗ (๔) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างการพิจารณาคดีตามมาตรานี้ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ให้ศาลวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

๓. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(๓) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

๔. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“พลังงาน” หมายความว่า ไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติ

“พลังงานหมุนเวียน” หมายความว่า พลังงานหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

“ก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า สารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่ประกอบด้วยมีเทนเป็นส่วนใหญ่ที่มีสภาพเป็นก๊าซหรือของเหลว

“กิจการพลังงาน” หมายความว่า กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ หรือกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน

“กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้า หรือการควบคุมระบบไฟฟ้า

“กิจการก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า การขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ การเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ การจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ หรือการค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึงการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่ง

“ระบบโครงข่ายพลังงาน” หมายความว่า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ

“ระบบโครงข่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้า

“ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้การปฏิบัติการและควบคุมของผู้รับใบอนุญาต

“ระบบผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการผลิตไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจากโรงไฟฟ้าไปถึงจุดเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงระบบจัดส่งเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าด้วย

“ระบบส่งไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบส่งไฟฟ้านั้นด้วย

“ระบบจำหน่ายไฟฟ้า” หมายความว่า ระบบการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้า หรือระบบผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาต และให้หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้นด้วย

“ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า ระบบส่งก๊าซธรรมชาติหรือระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

“ระบบส่งก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า ระบบท่อที่ใช้ในการรับก๊าซธรรมชาติจากจุดซื้อขายก๊าซธรรมชาติ และส่งถึงจุดจ่ายก๊าซธรรมชาติ หรือระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติหรือโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือโรงไฟฟ้าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน รวมถึงอุปกรณ์หรือสิ่งอื่นอันเป็นสิ่งจำเป็นในการรับและส่งก๊าซธรรมชาติ

“ระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ” หมายความว่า ระบบท่อที่ต่อจากระบบส่งก๊าซธรรมชาติรวมถึงอุปกรณ์หรือสิ่งอื่นอันเป็นสิ่งจำเป็นในการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

“ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน” หมายความว่า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า หรือศูนย์ควบคุมการส่งก๊าซธรรมชาติ

“ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า” หมายความว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมระบบไฟฟ้า

“สถานประกอบกิจการพลังงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ เครื่องจักร ระบบโครงข่ายพลังงาน และอุปกรณ์อื่นใดที่ใช้ในการประกอบกิจการพลังงาน

“อัตราค่าบริการ” หมายความว่า ราคาพลังงานต่อหน่วย ค่าตอบแทน หรือเงื่อนไขสำหรับการให้บริการ ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บจากผู้ใช้พลังงาน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗ พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต

(๒) ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานทั้งทางด้านอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการ

(๓) ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน

(๔) ส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๘ รัฐพึงมีแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและตรวจสอบการดำเนินงานด้านพลังงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการและกำหนดอัตราค่าบริการเป็นไปด้วยความโปร่งใส โดยมีองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทำหน้าที่คุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

มีปัญหาต้องพิจารณาก่อนว่า ความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ที่กล่าวถึง “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ” นั้น กรณีที่เป็นเรื่องกิจการไฟฟ้าจะมีความหมายครอบคลุมเพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าวมีความมุ่งหมายดังนี้

๑. เพื่อให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่ต้องดำเนินการให้เป็นธรรมและทั่วถึง มีความเสมอภาค และมีความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

๒. กำหนดเรื่องความเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและทั่วถึง ความเสมอภาค และความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว รวมทั้งเป็นหลักประกันในเรื่องความมั่นคงของรัฐด้วย

๓. กำหนดหลักการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณูปโภคนั้น ว่ารัฐจะกระทำให้เป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควรมิได้

๔. กำหนดหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ประชาชน เอกชน และค่าบริการของประชาชน ประกอบกันในกรณีที่รัฐจะมีการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ

เจตนารมณ์ทั้งสี่ประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ นั้น ถือเป็น “หลักประกันในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ดังนั้น การพิจารณาความหมายของ “โครงสร้างและโครงข่าย” ของกิจการสาธารณูปโภคใด ๆ ว่าจะมีความหมายหรือขอบเขตเพียงใด จึงต้องพิจารณาตาม “หลักประกันในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ดังกล่าว สำหรับกรณีของกิจการไฟฟ้าเมื่อพิจารณาจาก “หลักประกันในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว หากพิจารณาว่า “โครงสร้างและโครงข่าย” หมายถึง “ระบบส่งไฟฟ้า” แต่ไม่รวมถึง “ระบบการผลิตไฟฟ้า” ทำให้เอกชนเป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้าได้โดยไม่มีเงื่อนไข ย่อมมีผลกระทบต่อ “หลักประกันในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังนี้

ผลกระทบประการที่หนึ่ง กระทบต่อประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า การเก็บค่าบริการจะนำไปสู่การผลักภาระให้ประชาชนเกินสมควรได้ เพราะกิจการใดที่เป็นกิจการของเอกชนแล้วรัฐย่อมมีข้อจำกัด

ในการเข้าไปควบคุมราคา เพราะการกำหนดราคาจะเป็นเรื่องปัจจัยของตลาดซึ่งขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น เมื่อกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนแล้ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าการให้ระบบการผลิตไฟฟ้าเป็นกิจการของเอกชนย่อมจะส่งผลกระทบต่อค่าบริการอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วรัฐก็จะต้องแบกภาระโดยหามาตรการมาช่วยลดค่าไฟฟ้าให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยอยู่ตลอดไป

ผลกระทบประการที่สอง กระทบต่อรัฐซึ่งเชื่อมโยงไปถึงมิติของการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องให้บริการอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เสมอภาค และมีความต่อเนื่อง หากรัฐมิได้เป็นเจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้าแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นธรรมและทั่วถึง ความเสมอภาค และความต่อเนื่องดังกล่าว ตัวอย่าง หลักการให้บริการอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีที่เกิดไฟฟ้าดับในภาคใต้ รัฐยังไม่สามารถสั่งให้บริษัทเอกชนทำการผลิตไฟฟ้าเพิ่มเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้ไฟฟ้าในภูมิภาคที่ไฟฟ้าดับได้โดยทันท่วงที การที่รัฐมิใช่เจ้าของระบบการผลิตไฟฟ้าที่แท้จริงย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อหลักการให้บริการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งผลกระทบต่อรัฐที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านพลังงานไฟฟ้าของรัฐ เพราะการยินยอมให้การผลิตไฟฟ้าเป็นธุรกิจของเอกชนจนขาดความเหมาะสม ย่อมนำไปสู่ผลกระทบต่อหลักความมั่นคงของรัฐ นอกจากนี้ยังอาจนำไปสู่การสมยอมกันของเอกชนในการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าซึ่งรัฐยากจะเข้าไปควบคุมได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาความหมายของ “โครงสร้างและโครงข่าย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ จึงมิอาจพิจารณาแบบแยกส่วนได้ แต่ต้องพิจารณาองค์ประกอบของกิจการสาธารณูปโภคนั้น ๆ ทั้งหมดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนในเรื่อง “หลักประกันในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ” ด้วย จึงจะทำให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ ดังนั้น จึงต้องถือว่า “ระบบการผลิตไฟฟ้า” เป็นโครงสร้างขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐด้วย

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้กิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายจะมิใช่กิจการที่เอกชนจะกระทำได้ตามหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน บทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่ารัฐอาจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นเองหรืออาจดำเนินการให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวโดยมอบให้

บุคคลอื่นทำแทนรัฐภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐก็ได้ ดังนั้น การที่รัฐโดยผู้ถูกร้องทั้งสองเห็นชอบให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย โดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลเข้าแข่งขันกันเพื่อดำเนินการผลิตไฟฟ้าโดยรัฐจะสนับสนุนให้เอกชนลงทุนเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ เมื่อเอกชนดำเนินการแล้วการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากเอกชนเพื่อจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต่อไป การดำเนินการดังกล่าวเป็นการทำสัญญากับเอกชนแบบ Build-Own-Operate (BOO) และถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองที่รัฐมีอำนาจมหาชนเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในบางเรื่อง ดังที่ปรากฏอยู่ในสัญญาที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำไว้กับเอกชน โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งการทำสัญญากับเอกชนเช่นนี้ เห็นได้ว่า ระบบการผลิตไฟฟ้ายังคงเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอยู่ทั้งหมด มิได้มีผลให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดแต่อย่างใด จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจึงมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ส่วนประเด็นที่ว่าการกระทำดังกล่าวข้างต้นของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ นั้น ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และวรรคสี่ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม บัญญัติให้รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และมาตรา ๕๖ วรรคสี่ บัญญัติให้การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ของรัฐและเอกชนที่จะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันด้วย ดังนั้น แม้การให้เอกชนเข้าทำสัญญาผลิตไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แต่เงื่อนไขในสัญญาจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ด้วย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยในข้อสัญญาว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ที่จะตรวจสอบได้ว่าการกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ดำเนินการให้มีการผลิตไฟฟ้าโดยการทำสัญญากับเอกชนดังกล่าวนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระในการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐสำหรับการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้า และเกิดการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าตามนโยบายของภาครัฐ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนจะเห็นได้ว่าประกอบด้วย ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่ง ค่าไฟฟ้าฐาน ซึ่งคำนวณจากต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งต้นทุนปัจจุบันและประมาณการต้นทุนในอนาคตและทั้งในส่วนของโรงไฟฟ้าของรัฐและโรงไฟฟ้าของเอกชน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากประมาณการค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ประกอบกับประมาณการค่ารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) เพื่อนำมาคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าฐาน ในส่วนที่เป็นสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) มีการกำหนดค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่เอกชน โดยคำนวณจากต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนทั้งหมดครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้า เช่น ค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิต ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย และต้นทุนการเงินรวมถึงการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าผันแปร (F_t) ซึ่งคำนวณจากต้นทุนผันแปรของการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากต้นทุนคงที่ซึ่งคำนวณไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน โดยมีข้อพิจารณาสำคัญจากค่าเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่ทบทวนอัตราค่าไฟฟ้าดังกล่าว ในกรณีของค่าไฟฟ้าฐานทบทวนตามรอบระยะเวลา ๓ - ๕ ปี และกรณีของค่า F_t ทบทวนตามรอบระยะเวลา ๔ เดือน ให้เป็นไปตามต้นทุนและประมาณการการใช้ไฟฟ้าอย่างแท้จริง ข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่าการที่รัฐกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน รัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่เอกชน โดยคำนวณจากต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนทั้งหมดและครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้า เช่น ค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิต ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษาค่าประกันภัย และต้นทุนการเงิน รวมถึงการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น ซึ่งค่าความพร้อมจ่ายเป็นปัจจัยสำคัญนำไปใช้คำนวณเป็นค่าไฟฟ้าฐานอันเป็นส่วนประกอบของอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน นอกจากนี้ เมื่อต้นทุนผันแปรไป เช่น ราคาเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงไปจะมีการคิดค่าไฟฟ้าผันแปร (ค่า F_t) ซึ่งเป็นส่วนประกอบของอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนด้วย แม้จะฟังได้ว่ากรณีที่ต้นทุนผันแปรที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าที่คำนวณไว้จะต้องนำมาคืนให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าก็ตาม แต่กรณีที่ต้นทุนผันแปรที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าที่คำนวณไว้ย่อมทำให้ค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเมื่อสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะรายใหญ่เป็นสัญญาระยะยาว ที่มีมูลค่าสูง โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่ต้องรับความเสี่ยงจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นความต้องการใช้ไฟฟ้าหรือค่าเชื้อเพลิง เนื่องจากความเสี่ยงดังกล่าวถูกผลักภาระให้คำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนไปแล้ว ทำให้ประชาชนต้องแบกภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการลงทุนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนและค่าเชื้อเพลิงของเอกชนไว้ทั้งหมดโดยไม่เป็นธรรม โดยที่ทรัพย์สินและค่าตอบแทนในการผลิตไฟฟ้าล้วนตกได้แก่เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งสิ้น แม้ว่ามาตรการที่รัฐกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและประเทศตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้คำนวณอัตราค่าไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่รัฐและเอกชนได้รับจากการดำเนินการข้างต้นกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสี่ แล้ว เห็นได้ว่า กิจการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐจึงไม่อาจนำหลักคิดในเรื่องต้นทุนและกำไรตามกลไกตลาดแบบธุรกิจเอกชนมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนและต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการโดยรวมได้ แต่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการในกิจการไฟฟ้าอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควรด้วย การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าโดยผลักภาระความรับผิดชอบในความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดไปให้ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว จึงมิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสี่ และมีผลทำให้มีการเรียกเก็บค่าบริการไฟฟ้าอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนกลายเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าตามแผน PDP จะเห็นได้ว่าสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีการสำรองไฟฟ้าสูงจนเกินความจำเป็น มีผลทำให้รัฐต้องจ่ายค่า AP ให้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง สูงจนเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งยังนำรายจ่ายของรัฐส่วนนี้ไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน การที่รัฐกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนตามแผน PDP ซึ่งจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลที่มาจากการคาดการณ์ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศสูงเกินกว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดที่แท้จริงของประเทศ กล่าวคือ แผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ซึ่งมิได้หมายความว่ารัฐจะกำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองมากเท่าใดก็ได้ เนื่องจากการมีกำลังผลิตไฟฟ้า

สำรองที่เพิ่มขึ้นจำเป็นต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าของเอกชนที่รัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) รัฐจึงมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลไม่ให้มีการกำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองและก่อสร้างโรงไฟฟ้าในระบบจนมากเกินความจำเป็น เพราะจะมีผลกระทบต่อการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การดำเนินการที่ทำให้มีกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองสูงเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องมี โดยอ้างว่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ จึงเป็นการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคในกิจการไฟฟ้าที่ไม่ได้พยากรณ์หรือคาดการณ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แท้จริง จนก่อให้เกิดมีการสำรองไฟฟ้าไว้มากเกินความจำเป็น และโดยที่สัญญารับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เป็นสัญญาที่มีผลผูกพันระยะยาวไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี จึงเป็นการสร้างภาระในระยะยาวให้แก่ประชาชนโดยไม่สมเหตุผล จึงควรพิจารณาทบทวนโดยการกำหนดให้เอกชนลดกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองลงให้สอดคล้องกับการคาดการณ์ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริงโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและลดภาระค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนโดยรวม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง จึงมีคำบังคับให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเหตุที่ทำให้ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้บริการไฟฟ้าจนเกินสมควรดังที่วินิจฉัยมาข้างต้น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๓ วรรคสอง โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับนี้ต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาสามร้อยหกสิบห้าวันดังกล่าว

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติวิธีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการเช่นเดียวกับหลักการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติ

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ผู้ร้องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) โดยนำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทยมาใช้คำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีในการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้น ต่อมาปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน และบุคคลสาธารณะที่เป็นที่รู้จักในสังคมโต้แย้งว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งนั้น หมายความถึงจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงราษฎรที่เป็นคนต่างด้าวด้วย

ผู้ร้องเห็นว่าการออกประกาศดังกล่าว ผู้ร้องพิจารณาถ้อยคำบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติว่า “ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง”

ผู้ร้องจึงต้องนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศเกี่ยวกับจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้งมาเพื่อคิดคำนวณ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบนี้มาโดยตลอด การดำเนินการของผู้ร้องเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการกระทำโดยสุจริตตามหน้าที่และอำนาจ แต่เมื่อมีผู้โต้แย้งกรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒)

ในการประชุมของผู้ร้อง ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๖ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว โดยในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใดให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) เป็นองค์กรอิสระ ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องกรณีการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งผู้ร้องคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมี

โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ใช้ในการคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ต่อมารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนโต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกิดขึ้นแล้ว และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...”

หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีที่มาจากประชาชนและต้องทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบหมาย โดยประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม

เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐ ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ดังความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนชาวไทยเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติ

การใช้อำนาจอธิปไตยมีความสำคัญอย่างยิ่งมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ มีผลกระทบต่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) บัญญัติให้ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ กำหนดว่าผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่าการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการใช้และการตีความของกฎหมายให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิเสรีภาพแก่คนต่างด้าวจะต้องมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) จึงต้องไม่นำผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมารวมคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดด้วย

การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ล่วงมา โดยรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยนำราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมกันย่อมมีผลทำให้จำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ถูกนำเข้าไปนับรวมอยู่ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ส่งผลให้การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดพึงมีผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

ประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า ในหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อให้บริหารทรัพยากรได้อย่างถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่รายได้เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะและการบริหารงานของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร

รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บุคคลจึงหมายถึง บุคคลผู้มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ร้องดังกล่าว เป็นเรื่องการจัดให้มีบริการสาธารณะสำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามกฎหมายดังกล่าวจึงมุ่งหมายถึงบุคคลที่ท้องถิ่นประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้เป็นของปวงชนชาวไทย การตีความตามกฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ให้ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดพึงมีได้มีการนับผู้ได้สัญชาติไทยแต่เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งรวมเข้าไว้ด้วย เช่นเดียวกับบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยนั้น เห็นว่า บุคคลผู้มีสัญชาติไทยทุกคนล้วนมีสิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่จะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเท่านั้น ข้ออ้างของผู้ร้องจึงเป็นคนละกรณีกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมามีว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับแต่เมื่อใด เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลแจ้งคำวินิจฉัยของศาลแก่ผู้ร้องหรือผู้มีหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และให้ถือว่าวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน” เมื่อคดีนี้ เป็นกรณีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงเป็นคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ดังนั้น วันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นวันอ่านคำวินิจฉัย และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ” และมาตรา ๘๖ (๑) และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน" โดยเป็นการบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ ดังกล่าว

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ เนื่องจากครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องได้ออกประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีให้เป็นไปตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ประกอบมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยผู้ร้องได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๖ เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน โดยมิได้แบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยซึ่งเป็นไปตามที่เคยปฏิบัติมา โดยผู้ร้องเห็นว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามมาตรา ๘๖ (๑) หมายความรวมถึงราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย โดยไม่จำต้องคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ คดีจึงมีข้อพิจารณาว่า คำว่า "ราษฎร" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) หมายความรวมถึงผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติไว้ ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑)

กำหนดว่า ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ จึงกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า การกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการใช้และการตีความของกฎหมายให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติมีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ถ้ามีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ ที่กำหนดว่า บุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ หรือต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น บุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมาที่รวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย การออกประกาศดังกล่าว

แม้จะเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องก็ตาม แต่ก็เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยนำบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมอยู่ด้วย ทั้งที่บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) และมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น กรณีจึงไม่มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งยังอาจส่งผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเมืองในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดอีกด้วย

สำหรับเหตุผลสนับสนุนในการออกประกาศของผู้ร้องตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น ทำให้การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษี ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นั้น เห็นว่า เหตุผลดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง คำว่า “ราษฎร” ที่ประสงค์จัดให้มีบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น จึงหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทย และไม่ต้องคำนึงว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แต่สำหรับการคำนวณจำนวนราษฎรเพื่อออกประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวข้องรวมถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) มุ่งหมายให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เมื่อสำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยไว้แยกต่างหากจากกันแล้ว แต่ผู้ร้องยังคง

ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป โดยรวมราษฎรผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทยไว้ด้วย ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดของผู้ร้อง จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน (๒) จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตาม (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน โดยให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (๓) จังหวัดใดมีราษฎรเกินจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน (๔) เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตาม (๒) และ (๓) แล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสี่ร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตาม (๓) มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และ

ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้นในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสี่ร้อยคน (๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีที่มาจากประชาชนและต้องทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบหมาย โดยประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมล้วนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐ หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายที่สมัครเข้ารับการเลือกเพื่อเป็นตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากสมาชิกในสังคม ทำหน้าที่ใช้อำนาจนั้นในการพิจารณาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันในรัฐสภา โดยใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในฐานะผู้แทนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม

กระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนบัตรเลือกตั้ง และวิธีการในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ รวมถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งนั้นให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรมและชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการแรกมีว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๘๖ ที่บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย

ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” นั้น กรณีนี้คำว่า “ราษฎร” ที่ปรากฏในบทบัญญัติข้างต้นหมายความรวมถึงผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทย หรือไม่ เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของสมาชิกในสังคมในการเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยอย่างหนึ่งนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” คำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” แสดงให้เห็นว่าปวงชนชาวไทยย่อมหมายความถึง ผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ได้สัญชาติไทยเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งสิทธิตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิหรือกำหนดคุณสมบัติไว้เฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ได้แก่ บทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สิทธิในการเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๘๖ (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยให้ใช้วิธีการนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน และให้ถือว่าจำนวนที่ได้รับเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการได้มาซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ถือเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้น ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระบวนการในการเลือกตัวแทนหรือผู้แทน ที่มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่เป็นสมาชิกในสังคม ในที่นี้ย่อมหมายความเฉพาะถึงปวงชนชาวไทยผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น การตีความคำว่า “ราษฎร” ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๘๖ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องหมายความเฉพาะถึงผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเท่านั้น มิอาจหมายถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยด้วยแต่อย่างใด

แม้จะเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรก็ตาม เนื่องด้วยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการจัดรวบรวมข้อมูลรายการบุคคลเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติราษฎร เพื่อทราบจำนวนอันเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และลักษณะการปกครองท้องที่ภายในรัฐ หรือกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง คำว่า “ราษฎร” จึงไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทย

ข้อพิจารณาประการแรกที่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “ราษฎร” ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๓/๒๕๕๕ เรื่อง การนับจำนวนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้ หลักการในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน เหตุเพราะต้องคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อให้บริหารทรัพยากรได้อย่างถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่รายได้ เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะและการบริหารงานท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการ และมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งบุคคลนั้นหมายถึงบุคคลผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึงบุคคลผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

เห็นว่า การให้ความหมายของคำว่า “ราษฎร” โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีเจตนารมณ์ในการจัดเก็บข้อมูลและใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคล ซึ่งเป็นการจัดเก็บข้อมูลของผู้มีสัญชาติไทย และข้อมูลของผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เข้ามาหรืออาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น มีลักษณะเป็นการให้ความหมายของคำว่าราษฎรในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งนอกจากนับรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยแล้ว ยังต้องรวมถึงคนท้องถิ่น หรือผู้พำนักอาศัย (inhabitants) หรือคนพื้นเมืองมารวมเป็นจำนวนราษฎร

ในความหมายนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรัฐจะสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการบริหารจัดการประโยชน์ในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านงบประมาณที่จะจัดสรรให้ในแต่ละพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ด้านภาษีและค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ ด้านความมั่นคงในการทราบถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาของบุคคลภายในรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากความหมายของ คำว่า “ราษฎร” ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ (๑) ที่จะนำมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นเป็นความเห็นที่เกี่ยวเนื่องกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิอาจนำมาเทียบเคียงกันได้กับความหมายของราษฎรและผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจนำจำนวนผู้ไม่ได้สัญชาติไทย มารวมคำนวณเป็นจำนวนราษฎรทั้งประเทศที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เพื่อหาจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหนึ่งคนได้

ข้อพิจารณาประการถัดมาที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศ มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมาตรา ๙๗ (๑) ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่บัญญัติชัดเจนว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศที่นำมาใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖(๑) นั้น หมายความถึงราษฎรผู้มีสัญชาติไทย และผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนก็ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่า ในประการแรก สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมีบทบาทหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ หรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องอยู่บนหลักที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ประการที่สอง การกำหนดที่มาของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนในชาตินั้น หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ และประการที่สาม ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง หรือ

ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้น เป็นกรณีการจำกัดสิทธิด้วยเหตุที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้หย่อนความสามารถ ในที่นี้หมายถึงความสามารถในการตัดสินใจเพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างอิสระ ปราศจากการชักจูงหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือบุคคลใดเท่านั้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่าจำนวนราษฎรทั้งประเทศที่นำมาใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) นั้น หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยด้วยนั้น ข้อพิจารณานี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตจังหวัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ มาออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประกาศที่นำจำนวนราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคำนวณเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง นั้น เป็นประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเพื่อความถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตจังหวัด เสียใหม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการที่สองมีว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับแต่เมื่อใด เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลแจ้งคำวินิจฉัยของศาลแก่ผู้ร้องหรือผู้มีหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และให้ถือว่าวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน” ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งไม่มีผู้ถูกร้อง และศาลได้มีกำหนดนัดลงมติในวันนี้ กล่าวคือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ กรณีจึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ศาลอ่านคำวินิจฉัย และคำวินิจฉัยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับเลือกตั้งที่ผ่านมาแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงเฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย และให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นภายหลังที่มีการกำเนิดรัฐที่ประกอบด้วยดินแดน ประชากร รัฐบาล อำนาจอธิปไตย และสืบทอดมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่เรียกว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ดังนั้น สิทธิพลเมืองจึงเกิดจากรัฐที่บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองให้กับพลเมืองของรัฐตนเท่านั้น สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่รัฐมอบให้กับบุคคลที่เป็นพลเมือง (Citizen) ของรัฐ และบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองของรัฐ หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ เป็นหลักโดยถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองของรัฐ ด้วยเหตุนี้ หากบุคคลใดที่เข้ามาอาศัยอยู่ในอาณาเขตของรัฐแต่ไม่ได้มีสัญชาติของรัฐนั้น บุคคลนั้นย่อมไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองของรัฐแต่อย่างใด

สำหรับสิทธิพลเมืองในทางการเมืองเป็นสิทธิของปัจเจกชนในการใช้สิทธิของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐตามหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยที่เคารพเสียงข้างมากแต่รับฟังเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Rights) และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

มาตรา ๘๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๘๖ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๒) จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตาม (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน โดยให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

(๓) จังหวัดใดมีราษฎรเกินจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๔) เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตาม (๒) และ (๓) แล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสี่ร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตาม (๓) มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้นในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสี่ร้อยคน

(๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

มาตรา ๙๑ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๓/๒๕๕๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจักได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่ของรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็มิได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึง บุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งอาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี โดยนำการประกาศจำนวนราษฎรในแต่ละปีเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ที่บัญญัติให้สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของทุกปี ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป การประกาศสำนักทะเบียนกลางดังกล่าวเริ่มมีการแยกราษฎรออกเป็นบุคคลสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนสถานะของบุคคลตามทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๓) และส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนใช้ประโยชน์จากข้อมูลจำนวนราษฎรในการบริหารหรือการดำเนินกิจการในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติคำว่า “ราษฎร” และคำว่า “ประชาชน” ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันโดย มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้คำว่า “ราษฎร” ขณะที่ มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง บัญญัติการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ซึ่งใช้คำว่า “ของประชาชน” ในท้องถิ่น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คำว่า “ราษฎร” ที่ใช้เป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) มีความหมายและขอบเขตเพียงใด เห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งระดับชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบผู้แทนเนื่องจากราษฎรไม่สามารถทำหน้าที่ได้โดยตรงในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นตัวแทนของราษฎรเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติในรัฐสภาหรือด้านบริหารในคณะรัฐมนตรีที่ถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยความสำคัญดังกล่าวราษฎรจึงต้องมีสถานะความเป็นพลเมือง (Citizen) เพื่อใช้สิทธิพลเมืองในทางการเมืองในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐตามหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนภายใต้รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ความเป็นพลเมืองไทยจึงหมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองไทย หากบุคคลใดเข้ามาอาศัยในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยบุคคลนั้นย่อมไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองไทยถึงแม้ว่าเป็นคนที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือเป็นคนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย

ได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นคนที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปีก็ตาม ความมีสัญชาติไทยจึงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติเพื่อแสดงเจตจำนงทางการเมือง เช่น มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีสิทธิจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น ดังนั้น คำว่า "ราษฎร" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) จึงหมายถึงผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย นอกจากนั้น การนำจำนวนราษฎรที่มีสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ มาคำนวณกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นตัวแทนของผู้มีสัญชาติไทย และก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองในบางจังหวัดอีกด้วย อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลในวันอ่านตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ และการกระทำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาเกี่ยวกับการนำจำนวนราษฎรทั้งผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยมารวมกันเพื่อคำนวณกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดของผู้ร้อง จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า "ราษฎร" ไม่หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจากผู้ร้องได้ประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดพึงมี ตามประกาศลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง ลงวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ รวมทั่วประเทศ ๖๖,๐๙๐,๔๗๕ คน ผู้ร้องได้ประกาศจำนวนราษฎรโดยเฉลี่ย ๑๖๕,๒๒๖ คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัดตามประกาศข้างต้น แต่ตามประกาศสำนักทะเบียนกลางข้างต้น เป็นจำนวนราษฎรที่รวมผู้มี

สัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย ทำให้รองนายกรัฐมนตรีบางคน รัฐมนตรีบางคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน และบุคคลบางคนแสดงความคิดเห็นโต้แย้งว่า จำนวนราษฎรดังกล่าวไม่รวมถึงราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยดังที่ผู้ร้องประกาศตามข้างต้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติว่า ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน และหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามหมวด ๔ มาตรา ๕๐ (๗) บัญญัติว่า ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ โดยมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทย บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมาตรา ๙๕ วรรคสาม บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญนี้มุ่งหมายถึงราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเป็นหลัก สอดคล้องกับที่ปรากฏในคำปรารภว่า ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้เพื่อธำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย การที่สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ซึ่งเดิมไม่มีการระบุสัญชาติให้เห็นอย่างชัดเจนมาก่อน จนเมื่อปี ๒๕๕๘ จึงระบุให้เห็นชัดเจนว่า กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ นั้น ราษฎรทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้มีสัญชาติไทย และไม่ได้สัญชาติไทย การที่ผู้ร้องประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดโดยนำผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมารวมเป็นราษฎรเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ย่อมทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักการข้างต้น มีผลให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ อาจคลาดเคลื่อนไปไม่ตรงกับความเป็นจริงที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ จะพึงมี ย่อมไม่ชอบ

ต้องนำจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นมากำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ จะพึงมี

จึงมีความเห็นว่า คำว่า “ราษฎร” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
\-
ผู้ถูกร้อง

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

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน" พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าซึ่งจะต้องกำหนดตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ และต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกัน" และมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า "เมื่อได้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้เขตเลือกตั้งนั้นจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่"

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยยังคงหลักการในการใช้หลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง แต่ที่แตกต่างจากเดิมคือรายละเอียดของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นำมาเฉลี่ยเพื่อให้ทราบจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนทุกคนในประเทศ เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๒ ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทไว้อย่างชัดเจน ทั้งยังสร้างมาตรการป้องกันการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตขึ้นด้วยการกำหนดระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมด้วยการจัดระบบการเลือกตั้งที่ไม่ซับซ้อนเพื่อให้ประชาชนเข้าใจง่าย สร้างระบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งให้เพิ่มขึ้น โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และคำนึงถึงคะแนนเลือกตั้งที่ประชาชนลงไปนั้นไม่ควรสูญเปล่า

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) กำหนดว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ต้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งว่าด้วยเรื่องจำนวนสมาชิก เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง มาตรา ๒๖ (๑) กำหนดว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ดังกล่าว ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้ร้องได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาใช้ โดยผู้ร้องได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยคำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักการที่ปฏิบัติมาโดยตลอด ต่อมาผู้ร้องได้ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณนั้น แม้ว่าสำนักทะเบียนกลางจะใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกประกาศเรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาแล้ว แต่ผู้ร้องยังคงออกประกาศจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยคำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศ โดยไม่มีการแบ่งแยกราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยเช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย และมาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติไว้ ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ กำหนดว่าผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า การกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการใช้และการตีความของกฎหมายให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” อาจดูประหนึ่งเป็นบทกำหนดเพื่อคุ้มครอง

ปัจเจกบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยที่อยู่ในประเทศไทย แต่ตามมาตรา ๔ วรรคสอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ฉะนั้น หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ไม่ได้สัญชาติไทยเช่นเดียวกับผู้มีสัญชาติไทยก็จะต้องมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะหรือต้องมีการรับรองโดยกฎหมาย อาทิ บุคคลจะได้รับการบันทึกชื่อและรายการบุคคลเข้าในระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้าน สำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย... และมาตรา ๓๘/๑ ที่ให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและมีหน้าที่ต้องเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านหรือจัดทำทะเบียนประวัติ... เป็นต้น ทะเบียนราษฎรจึงเป็นประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพลเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนจะใช้สิทธิพลเมืองนั้น เช่นนี้ ผู้ที่จะทรงสิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ จึงต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติของรัฐนั้นเท่านั้น ดังนั้น ที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ที่รวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย แม้จะเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ประกอบมาตรา ๘๖ (๑) ก็ตาม แต่ก็เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

สำหรับเหตุผลสนับสนุนในการออกประกาศของผู้ร้องที่ว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษี ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นั้น เห็นว่า เหตุผลดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งคำว่า “ราษฎร” ที่ประสงค์จัดให้มีบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น จึงหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

และไม่ต้องคำนึงว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แต่สำหรับการคำนวณจำนวนราษฎรเพื่อออกประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑) มุ่งหมายให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เมื่อสำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยไว้แยกต่างหากจากกันแล้ว ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) จึงต้องไม่นำผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมารวมคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดด้วย การที่ผู้ร้องยังคงออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป โดยรวมราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยไว้ด้วย จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑)

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลในวันอ่าน หรือวันที่ศาลลงมติแล้วแต่กรณี เช่นนี้ คำวินิจฉัยนี้จึงหาได้มีผลย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งก่อนหน้านี้ไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งบัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...”

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ราษฎรตามทะเบียนราษฎรให้รวมถึงบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยด้วยหรือไม่

เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามทาง คือ ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล อำนาจอธิปไตยทั้งสามมีความสำคัญในการนำพาประเทศให้

เจริญก้าวหน้าสุขสงบมั่นคงสถาพรเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลทั้งหลายภายในประเทศ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การเป็นผู้แทนราษฎร ย่อมมิใช่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศ

การใช้อำนาจอธิปไตยมีความสำคัญอย่างยิ่งมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ มีผลกระทบถึงประโยชน์ของปวงชนชาวไทย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แม้บุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) ยังบัญญัติคุณสมบัติด้วยว่า ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น หากมีการแปลงสัญชาติยังต้องรอถึงห้าปี เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามีความเป็นคนไทยที่รักประเทศไทย พร้อมที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของประเทศไทย

สำหรับประเด็นการจัดฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามจำนวนราษฎรในเขตท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น เป็นการจัดฐานะเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนหรือราษฎรทุกคนในเขตท้องที่ มิได้เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย จึงเป็นคนละประเด็นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บุคคลต่างด้าว แม้มีเลขประจำตัวและมีชื่อในทะเบียนราษฎรได้ มิได้หมายความว่าจะมีสิทธิและหน้าที่เท่ากับบุคคลสัญชาติไทย เช่น การรับราชการทหาร การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือลงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ การให้เลขประจำตัวและให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร เป็นไปเพื่อการควบคุมบุคคลที่อยู่ในประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง หากนำบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่ใช่สัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริง

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน และวรรคสาม กำหนดให้ในคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ถือว่าวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน คดีนี้เป็นคดีที่ไม่มี

ผู้ถูกร้อง คำวินิจฉัยจึงมีผลในวันที่ศาลลงมติและปรากฏในคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป และไม่มีผลย้อนหลังทำให้การใดที่กระทำลงก่อนหน้านี้ต้องเสียไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ราษฎรตามมาตรา ๘๖ (๑) หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น คำวินิจฉัยให้มีผลในวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน คือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่มีผลย้อนหลังทำให้การใดที่กระทำลงก่อนหน้านี้ต้องเสียไป

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ... (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ

ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ..."

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางรวบรวมรายงานยอดจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรที่มีอยู่ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี" วรรคสอง บัญญัติว่า "การประกาศยอดจำนวนราษฎรตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด"

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ผู้ร้องได้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมจำนวนผู้มีสัญชาติไทยและผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วยดังเช่นการปฏิบัติที่ผ่านมา แม้ว่าสำนักทะเบียนกลางจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ออกประกาศ เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีการแบ่งจำนวนผู้มีสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันแล้ว

เห็นว่า แม้จะมีบางประเทศใช้จำนวนประชากรทั้งประเทศซึ่งรวมถึงผู้มีสัญชาติและผู้ไม่มีสัญชาติของประเทศนั้น ไปใช้ในการคำนวณประชากรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติไว้

ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ปวงชนชาวไทยจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ ยังกำหนดกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่า การกำหนดเจตจำนงทางการเมืองเป็นเรื่องของพลเมือง (Citizen) ของรัฐ สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐ การกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างก็กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติให้การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้**จำนวนราษฎรทั้งประเทศ**ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง **คำว่า “ราษฎร” ดังกล่าวจึงหมายถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น**

การที่ผู้ร้องได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมาแล้วที่รวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย การประกาศดังกล่าวแม้จะเป็นหน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องก็ตาม แต่ประกาศ

ดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งนั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ให้คำวินิจฉัยมีผลในวันลงมติอันเป็นไปตามมาตรา ๗๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖**

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ (๑) ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบของผู้ร้อง สรุปได้ดังนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ร้องได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) โดยใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามร้อยห้าสิบคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งผู้ร้องได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ มีการแบ่งจำนวนชายและหญิง และมีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรไม่ได้สัญชาติไทยด้วย โดยผู้ร้องได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้ง

ทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยคำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักการที่ปฏิบัติมาโดยตลอด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ร้องได้ถือตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๖ ผู้ร้องจึงได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๘๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศ จึงมีความแตกต่างกับมาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๗ ที่บัญญัติว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ดังนั้น ผู้ร้องจึงตีความว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามมาตรา ๘๖ (๑) หมายความรวมถึงราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรไม่ได้สัญชาติไทย รวมทั้งราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น อายุต่ำกว่าสิบแปดปี เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ เป็นต้น โดยไม่จำต้องคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับคำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่าหลักในการปกครองท้องถิ่นคือ การจัดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่ของรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมือง

หรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรย่อมได้แก่ บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็มิได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึงบุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ อาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ศึกษาเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วมีข้อมูลดังนี้ การประกาศจำนวนราษฎรของประเทศไทยในแต่ละปี เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ที่กำหนดให้สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปีภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป การพิจารณาราษฎรที่ไม่ได้สัญชาติไทยที่จะนำมาประกาศเป็นจำนวนราษฎรจะพิจารณาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติสามารถขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากการมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๓ หรือ ท.ร. ๑๔ แสดงถึงการมีภูมิลำเนาของบุคคลตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ราษฎรซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยที่สามารถเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านได้ ได้แก่ (ก) คนที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (ข) คนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว (ค) คนที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน (มากกว่า ๑๐ ปี) และรัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลโดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนราษฎรไว้เป็นหลักฐาน เช่น ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น การประกาศจำนวนราษฎรในอดีตที่ผ่านมาก็ได้นับจำนวนราษฎรทั้งราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าว แต่เป็นการประกาศรวม เพิ่งจะมาแยกจำนวนที่เป็นสัญชาติไทยและจำนวนที่ไม่ได้สัญชาติไทย เมื่อมีการประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นมา โดยสรุป ราษฎรซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยที่นำมาประกาศจำนวนราษฎร ได้แก่ บุคคล ๓ จำพวกตาม (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้น โดยไม่รวมกลุ่มแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (กัมพูชา ลาว และเมียนมา)

เมื่อผู้ร้องออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ได้มีบุคคลสาธารณะผู้เป็นที่รู้จักในสังคมไทย ได้แก่ นายสมชัย ศรีสุทธิยากร อดีตกรรมการการเลือกตั้ง นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี นายชัยธวัช ตุลาธน เลขาธิการพรรคก้าวไกล และนายรังสิมันต์ โรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ร้องได้ออกประกาศฉบับดังกล่าวผ่านสื่อมวลชน นอกจากนั้น สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงผู้ร้องขอให้สอบถามหรือยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีความไม่ชัดเจนของการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งนั้น หมายความรวมถึงจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงราษฎรที่เป็นคนต่างด้าวด้วยหรือไม่ อย่างไร และพลเอก อนุพงศ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้สัมภาษณ์ว่า “การนับจำนวนประชากร นอกจากนับแรงงานต่างด้าวแล้ว ยังนำจำนวนประชากรที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แต่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งมาคำนวณด้วย เพื่อนำเอามาใช้ในการแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงแรงงานต่างด้าวมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จำนวนต่างด้าวทั่วประเทศมีประมาณหนึ่งล้านกว่าคน ไม่ได้ถือว่ามากมายอะไร”

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้อง ตามมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยขอให้วินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ผู้ร้องสามารถดำเนินการโดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศเกี่ยวกับจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ล่วงมาในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งมาคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในแต่ละครั้ง ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๘๖ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๘๗ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้ง และจะสมัครรับเลือกตั้งเกินหนึ่งเขตมิได้

เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เฉพาะกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และต้องกระทำก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๙๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๑๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๒๒๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๒๖ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดา

หรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยมาคิดคำนวณ ซึ่งปรากฏว่าสำนักทะเบียนกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกประกาศ เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยได้มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยกับราษฎรไม่ได้สัญชาติไทย ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาแล้ว แต่ผู้ร้องเห็นว่าคำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึงบุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม จึงยังคงนับจำนวนราษฎรทั้งสองประเภทรวมกันดังที่เคยปฏิบัติมา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา ประกอบกับมาตรา ๑๑๔ ก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งเมื่อพิจารณากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ปรากฏว่าผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) ยังกำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วย หรือหากเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ได้กำหนดให้บุคคลผู้เป็นปวงชนชาวไทยมีหน้าที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองบางประการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เห็นได้ว่า สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ล้วนเป็นสิทธิทางการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้

เป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยอันได้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องใดจะต้องมีการบัญญัติสิทธิในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นขั้นตอนในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของปวงชนชาวไทยและเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องในการดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญโดยไม่อาจตีความคำว่าราษฎรในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ให้รวมถึงบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยเข้าไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ดังนั้น การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยผู้ร้องตีความคำว่าราษฎรในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมเอาจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมกัน ย่อมมีผลทำให้จำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและมิได้มีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญถูกนำเข้าไปนับรวมอยู่ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ส่งผลให้การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดพึงมีและเขตเลือกตั้งในบางจังหวัดผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีบุคคลผู้มิได้มีสัญชาติไทยจำนวนมากถูกนับรวมเข้าไปในการคำนวณ อันเป็นเหตุให้จังหวัดนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีมากเกินไปกว่าความเป็นจริงโดยไม่สมเหตุผลและก่อให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมแก่จังหวัดอื่น ๆ

ประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษี ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีการบริการสาธารณะ

สำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” จึงมุ่งหมายถึงบุคคลที่รัฐประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น คำว่าราษฎรในกรณีนี้จึงหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทย และไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งไม่อาจนำการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหรือการทะเบียนราษฎรดังกล่าวมาใช้ให้ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วได้ ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดพึงมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ได้มีการนับบุคคลผู้มีสัญชาติไทยแต่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งรวมเข้าไว้ด้วยเช่นเดียวกับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยนั้น เห็นว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทยทุกคนล้วนมีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงเป็นคนละเรื่องกัน การที่ผู้ร้องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดพึงมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด โดยผู้ร้องนำเอาจำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้ามานับรวมกับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นปวงชนชาวไทย จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลแพ่งธนบุรี** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวภัคนันท์ สุขศรี) ในคดีผู้บริโภคหมายเลขดำที่ ผบ E๓๙๙/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นางสาวภัคนันท์ สุขศรี เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า เดิมจำเลยเป็นลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภค จำนวน ๔ ฉบับ และสัญญาจำนองที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๘๙๙๗๘ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกันหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน เมื่อจำเลยรับเงินครบถ้วนแล้ว จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินแต่ละฉบับเพียงบางส่วน หลังจากนั้นจำเลยมิได้ชำระหนี้ให้แก่ธนาคารถือเป็นการผิดนัด ผิดสัญญา และเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL)

ต่อมาธนาคารโอนขายสินทรัพย์ของจำเลยให้แก่โจทก์โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยและทวงถามให้ชำระหนี้ จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ โจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีผู้บริโภค ขอให้ชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป หากจำเลยไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วนให้ยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจำนองออกขายทอดตลาด และให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่งธนบุรี จำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล สรุปได้ดังนี้

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน” เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในการใช้กฎหมายระหว่างผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินกับผู้จำนองซึ่งไม่ใช่ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากเมื่อสถาบันการเงินโอนขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ มาตรา ๗๐๕ และมาตรา ๗๒๘ ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่ได้บัญญัติถึงช่วงเวลาการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินว่าต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่อยู่ในระยะเวลาหรือขั้นตอนใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการเลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจนำสินทรัพย์ของลูกหนี้ประมูลขายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยอิสระ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เสมอกันระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแล้วกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับ

การดำเนินกิจการต้องถูกโอนสินทรัพย์ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

จำเลยขอให้ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งธนบุรีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) และมาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งธนบุรีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ส่วนที่จำเลยโต้แย้งว่า

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ คงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม พระราชกำหนดนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุวัตถุประสงค์ไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวย

ต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...” และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยก็ได้” โดยบทบัญญัตินี้

มีความมุ่งหมายเพื่อขยายขอบเขตภารกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกไปนอกเหนือจากภารกิจเดิม โดยการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมภารกิจใหม่เหล่านี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนก็ตาม แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ ว่าด้วยโอนสิทธิเรียกร้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอน

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรี ปราศจากการตรวจสอบและควบคุม ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นเพียงบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษา

ให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า "...โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น..." และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า "...โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น..."

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสองบัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองครั้งมีความมุ่งหมายเพื่อขยายขอบเขตภารกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกไปนอกเหนือจากภารกิจเดิมโดยการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมภารกิจใหม่เหล่านี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ นั้น เห็นว่า สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ มีสภาพเป็นนิติบุคคล สามารถที่จะประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินได้โดยปกติ ในขณะที่บริษัทจำกัดที่จะจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔/๑ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยและจะต้องเป็นสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์แล้ว กล่าวคือ มิได้มีสถานะเป็นธุรกิจที่ยังประกอบกิจการอยู่ ดังนั้น สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่กับสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตฯ จึงมีสถานะความแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของกิจการ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้มีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของกิจการจึงมิใช่การเลือกปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเป็นกรณีที่ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้มีความแตกต่างกันออกไป

ตามลักษณะเฉพาะของกิจการ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นอกจากนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่งที่มีผลเพียงทำให้เจ้าหนี้เดิมหมดสิทธิในหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับโอนมาโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ทั้งไม่ได้เพิ่มภาระหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาต้องชำระต่อเจ้าหนี้ใหม่ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับด้วย เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรี ปราศจากการตรวจสอบและควบคุม ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อ

การบริหารสินทรัพย์ และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับ

การดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ และเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงจัดให้มีการแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ประเภทอื่นให้สามารถขายหรือโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นแก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” ว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๒) การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๔) การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) การรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว (๖) กิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจการทำนองเดียวกันกับ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารสินทรัพย์เป็นกรณีการนำสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือการนำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจมาบริหารจัดการใหม่

ในวิธีการต่าง ๆ โดยนิติบุคคลอื่นซึ่งได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นคงมูลค่าทางเศรษฐกิจ และเพื่อฟื้นฟูลูกหนี้ให้สามารถชำระหนี้ตามภาระหนี้ของตนต่อไปได้ โดยการดำเนินการ หรือวิธีการในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติ คือ การดำเนินการตามมาตรา ๔/๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและ

ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และยังได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตให้ดำเนินการบางกรณีของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) - (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจในการประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๔/๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์วิธีการต่าง ๆ ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามามีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับกรณีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังดำเนินกิจการอยู่ ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถดำเนินการได้เอง โดยมิต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ก็มิได้ทำให้สถาบันการเงินสามารถโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ได้โดยอิสระ เนื่องจากความหมายของคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ หมายความว่าสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และนิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทำให้การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่มีกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินควบคุมอยู่ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน เนื่องจากธุรกิจสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินของประชาชน หรือการให้สินเชื่อทั้งภาคประชาชนและภาคธุรกิจ โดยการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินหาได้กระทำได้โดยเสรี ปราศจากการควบคุมด้วยกฎหมายหรือองค์กรใดไม่ ทั้งนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงินให้เป็นไปตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์ที่

บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ดังนั้น กรณีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ไม่ถือเป็นกรณีที่สถาบันการเงินมีอำนาจในการประมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ไปให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้อย่างอิสระตามคำโต้แย้งแต่อย่างใด ประกอบกับหากพิจารณาถึงมูลหนี้ที่ลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งเมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าดำเนินการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยชอบแล้ว ก็เป็นกรณีการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้จากสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินมาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เท่านั้น ความเป็นลูกหนี้หรือหน้าที่ของลูกหนี้ที่ต้องชำระหนี้ของตนยังคงอยู่ต่อไป มิได้ส่งผลกระทบต่อหน้าที่หรือสิทธิในการยกข้อต่อสู้ของตนที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมในการยกขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้คนใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลแพ่งธนบุรี	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเจตนารมณ์และพัฒนาการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนี้

“โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” ต่อมาในปี ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “...โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” และต่อมาในปี ๒๕๖๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “...โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔/๑ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมถึงหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ตลอดจนการรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันของสินทรัพย์ สำหรับหลักเกณฑ์การบริหารสินทรัพย์ประกอบด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับสัญญา เงื่อนไขเกี่ยวกับหนี้ที่โอนและเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการโอนหนี้ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันทางการเงิน พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจถือเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับกรณีลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย และเป็นประโยชน์สาธารณะที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓

ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแล

และควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีผู้บริโภค คดีหมายเลขดำที่ ผบE๓๙๙/๒๕๖๔ ระหว่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โจทก์ และนางสาวภัคนันท์ สุขศรี จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีจำเลยเป็นลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ประเภทกู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภค ทั้งหมด ๔ สัญญา จำเลยนำโฉนดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวทั้งที่มีอยู่แล้วและจะมีในภายหน้ามาจดทะเบียนจำนอง รวม ๔ ฉบับ เพื่อเป็นประกันหนี้ทุกชนิดพร้อมทั้งหนี้อุปกรณ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญากู้ยืมทั้ง ๔ ฉบับ เมื่อจำเลยรับเงินครบถ้วนแล้ว จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมแต่ละฉบับเพียงบางส่วน หลังจากนั้นจำเลยมิได้ชำระหนี้ให้แก่ธนาคารดังกล่าว ถือเป็นการผิดนัดผิดสัญญาและเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL) ต่อมาวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ ธนาคารดังกล่าวได้โอนขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้แก่โจทก์ โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าวแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยให้ทราบว่าโจทก์ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลยแล้ว และรับโอนสิทธิการรับจำนองตามสัญญาจำนองทั้ง ๔ ฉบับด้วย เมื่อโจทก์คำนวณภาระหนี้ตามสัญญาทั้ง ๔ ฉบับ พบว่าจำเลยมีหนี้ค้างชำระโจทก์ทั้งสิ้น ๑,๗๙๑,๓๗๕.๗๖ บาท

จึงทวงถามเป็นหนังสือให้จำเลยชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน แต่จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระแก่โจทก์ และมิได้ไถ่ถอนการจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง โจทก์จึงฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่งธนบุรีเพื่อขอให้มีคำพิพากษาให้จำเลยชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ย หากไม่ชำระหนี้หรือชำระไม่ครบถ้วนให้ยึดทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์ จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ โดยอ้างว่าจำเลยไม่ใช่ลูกหนี้ของโจทก์ ฟ้องโจทก์ไม่ชัดเจนเป็นฟ้องเคลือบคลุม และโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากทรัพย์สินและหนี้สินของจำเลยไม่ใช่สินทรัพย์ที่ธนาคารดังกล่าวกับโจทก์จะซื้อขายกันได้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และฟ้องโจทก์ไม่บรรยายฟ้องว่าซื้อทรัพย์สินของจำเลยมาราคาเท่าใด ธนาคารดังกล่าวเอาทรัพย์จำนองของลูกหนี้ไปประมูลขายลับหลังลูกหนี้ และธนาคารดังกล่าวกับโจทก์ไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ซื้อขายสินทรัพย์กันได้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง การบอกเลิกสัญญาเงินกู้และการบอกกล่าวบังคับจำนองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้เงินกู้ของจำเลยไม่ถึงจำนวนตามที่โจทก์ฟ้องพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน” เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิของผู้จำนองที่เป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินและทำให้เกิดความไม่เสมอกันระหว่างเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินกับเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน การโอนหนี้จำนองตามวงเงินมูลหนี้เดิมทำให้จำเลยเสียหายเพราะไม่มีโอกาสโต้แย้งการโอนสิทธิเรียกร้องและแสดงหลักฐานการชำระหนี้ เป็นการเพิ่มภาระแก่จำเลยที่ต้องพิสูจน์ถึงจำนวนหนี้ที่แท้จริงที่ต้องชำระ อีกทั้งบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงช่วงเวลาในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ว่าต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่อยู่ในระยะเวลาหรือขั้นตอนใดตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ฝ่ายเดียวและนำสินทรัพย์ของลูกหนี้ไปประมูลขายลับหลังลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องปรับโครงสร้างหนี้ หรือบอกเลิกสัญญาหรือมีการผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ยืมตามสัญญากู้ก่อน สิทธิของลูกหนี้ผู้จำนองทรัพย์สินไว้กับสถาบันการเงินจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ มาตรา ๗๐๕ และมาตรา ๗๒๘ เพราะหากเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้จำนองทั่วไป ผู้รับจำนองไม่อาจจำหน่ายสินทรัพย์อันเป็นหลักประกันในขณะที่ลูกหนี้ไม่ผิดนัดชำระหนี้ได้ และผู้รับจำนองต้องปรับโครงสร้างหนี้ บอกเลิกสัญญา บอกกล่าวบังคับจำนอง และฟ้องลูกหนี้ก่อน จึงจะบังคับเอากับหลักประกันได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน”

จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ บัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความไม่เสมอกันระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับกิจการกับสถาบันการเงินที่ถูกระงับกิจการแล้วพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง อีกทั้งการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีกระทำโดยฝ่ายเดียว เนื่องจากเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร ไม่มีการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย กระบวนการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ แล้ว และไม่รับวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิจำเลยที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว จึงกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาในปี ๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม จึงแก้ไขเพิ่มเติมให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับ ดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปี ๒๕๖๒ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๖๒ โดยกำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์

และต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด มิได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้รายใดรายหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือทำให้ลูกหนี้รายใดรายหนึ่งมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าลูกหนี้รายอื่น ๆ แต่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากได้โอนหนี้นั้นไปโดยผลของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยแล้ว ที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยาม คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยส่วนอื่นและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้”

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็น

การเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน และจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔/๑ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองครั้งมีความมุ่งหมายเพื่อขยายขอบเขตภารกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกไปนอกเหนือจากภารกิจเดิม โดยการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมภารกิจใหม่เหล่านี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระนั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้

มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับด้วย เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรี ปราศจากการตรวจสอบและควบคุม ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลแพ่งธนบุรี	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีผู้บริโภคหมายเลขดำที่ ผบE๓๙๙/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน เป็นบทกฎหมายจำกัดสิทธิของลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินและลูกหนี้ของผู้รับจำนองทั่วไป ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่สามารถกระทำได้โดยเสรี ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบหรือควบคุม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ เป็นบทนิยามเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดนิยามความหมายจึงไม่ใช่

บทบัญญัติที่จะไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาแล้ว ประเด็นวินิจฉัยคงมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

มาตรา ๔/๑ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” เห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่เดิมให้แยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาดำเนินการเพียงแค่ขายหรือโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ยังคงมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องขยายขอบเขตการดำเนินการบริหารสินทรัพย์หรือการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้หลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมตามมาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) – (๕) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และการที่บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการตามมาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) – (๕) ได้นั้น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข และต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน เพื่อให้มีการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ บทกฎหมาย

ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินที่ต้องดำเนินการกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพด้วยเช่นกัน และเมื่อพิจารณาประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติมาประกอบแล้ว เห็นได้ว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ไม่ได้รับการยกเว้นตามที่จำเลยโต้แย้ง ดังนี้แล้ว บทบัญญัติตามมาตรา ๔/๑ ไม่ใช่บทกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยความเห็นที่วินิจฉัยมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้ “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้ว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง

บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้”

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยเสรี ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบควบคุม นั้น

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ ประกอบกับการรับซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรีปราศจากการตรวจสอบและควบคุมแต่อย่างใด ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของ

ลูกหนี้ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้อต่อการบริหารสินทรัพย์และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวภัคนันท์ สุขศรี) ในคดีผู้บริโภค คดีหมายเลขดำที่ ผบE ๓๙๙/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวภัคนันท์ สุขศรี เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า เดิมจำเลยเป็นลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภค จำนวน ๔ ฉบับ และสัญญาจำนองที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๙๙๗๘ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกันหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน เมื่อจำเลยรับเงินครบถ้วนแล้ว จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมแต่ละฉบับเพียงบางส่วน หลังจากนั้นจำเลยมิได้ชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร ถือเป็นการผิดนัดผิดสัญญาและเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL) ต่อมา ธนาคารโอนขายสินทรัพย์ของจำเลยให้แก่โจทก์ โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยและทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระหนี้แก่โจทก์ โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีผู้บริโภค ขอให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป หากจำเลยไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วนให้ยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจำนองออกขายทอดตลาด และให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์ ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งธนบุรี จำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล สรุปได้ดังนี้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน”

เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในการใช้กฎหมายระหว่างผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินกับผู้จำนองซึ่งไม่ใช่ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากเมื่อสถาบันการเงินโอนขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ มาตรา ๗๐๕ และมาตรา ๗๒๘ ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่ได้บัญญัติถึงช่วงเวลาการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินว่าต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่อยู่ในระยะเวลาหรือขั้นตอนใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจนำสินทรัพย์ของลูกหนี้ประมูลขายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยอิสระ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เสมอกันระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแล้วกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ต้องถูกโอนสินทรัพย์ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

ศาลแพ่งธนบุรี เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (๑) และมาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ – ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยาม

คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทที่ว่าด้วยบทนิยามซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ – ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว คงรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔/๑ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ แต่เป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบผ่านกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเสียก่อน แต่บทบัญญัติคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับด้วย เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่สามารถกระทำได้โดยเสรีปราศจากการตรวจสอบและควบคุม จึงไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือโดยอิสระได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ เป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลแพ่ง** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นางสาวกัลยาณี รุทระกาญจน์) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๕๘๘๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ หนังสือส่งคำโต้แย้งเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท ลิเบอร์ตี้ เรียล เอสเตท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นางสาวกัลยาณี รุทระกาญจน์ ที่ ๑ และนาวาโท กรเอก มงคลยุทธนาวี ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน ๙ แปลง ตั้งอยู่ที่ตำบลบางกะปิ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยซื้อจากบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดสอบเขตที่ดินจำเลยทั้งสองแสดงตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดิน ขัดขวางไม่ให้ผู้รับมอบอำนาจของโจทก์และเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าว ทำให้โจทก์

ได้รับความเสียหาย ขอให้ขับไล่จำเลยทั้งสองพร้อมบริวารออกจากที่ดินพิพาทและเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธว่าโจทก์ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เนื่องจากการโอนขายที่ดินของบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ให้แก่โจทก์ขัดต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ การโอนขายที่ดินดังกล่าวตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งสอง ขอให้ศาลแพ่งยกฟ้อง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ เนื่องจากที่ดินพิพาทที่โจทก์นำมาฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองเป็นทรัพย์สินที่จำเลยที่ ๑ จดทะเบียนจำนองค้ำประกันหนี้ไว้กับสถาบันการเงินเพื่อค้ำประกันสินเชื่อประเภทต่าง ๆ ต่อมามีการโอนย้ายบัญชีสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการโอนกันต่ออีกหลายทอดจนถึงโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้จำนอง ผู้จำนำ และผู้ค้ำประกัน โดยบัญญัติมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่าเมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วยอันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะหนี้ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ประกอบกับบทบัญญัตินี้ยังไม่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ จำเลยที่ ๑ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยที่ ๑ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ คำโต้แย้งเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ส่วนที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” อย่างไรก็ดี การพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันย่อมต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๗๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม พระราชกำหนดนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุวัตถุประสงค์ไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์

ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...” และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย ขัดกับแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องกันเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น กระทบต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขาย

หรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทดังกล่าวกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป จึงมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่องและการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง เพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันทุกประเภทนอกเหนือไปจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ อีกทั้งเพื่อความมั่นคงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยนำทุนกลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจ สถาบันการเงินมีความสามารถในการให้สินเชื่ออันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้องสามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะเข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่ต่อไป มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป และมิได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม ความรับผิดของลูกหนี้มีอยู่เท่าใด เมื่อโอนสิทธิไปยังเจ้าหนี้คนใหม่ความรับผิดก็ยังคงมีอยู่เท่านั้นตราบใดที่หนี้ยังไม่ระงับลูกหนี้ยังคงมีหน้าที่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนครอบคลุมต่อแนวทางการบังคับใช้ทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายอื่นให้ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้การบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้อาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะ

กระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือ

ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย โดยมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องกันเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น

กระทบต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่จัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินรวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป จึงจำเป็นต้องให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่อง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการจูงใจ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียม ภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ เหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย โดยไม่จำต้องบัญญัติให้รวมถึงสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันเนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนโดยผลของกฎหมายอยู่แล้ว เจตนารมณ์ของมาตรา ๖ จึงเป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้

ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม แม้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้อาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดข้อกำหนดพิเศษ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเพื่อนำมาบริหารจัดการ รวมไปถึงการให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ได้กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย โดยมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำหรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ก็ให้หลักประกันดังกล่าวตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย” โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นกรณีที่มาตรา ๖ ของพระราชกำหนดดังกล่าววางหลักกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง เพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันทุกประเภทนอกเหนือไปจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ อีกทั้งเพื่อความมั่นคงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยนำทุนกลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจ สถาบันการเงินมีความสามารถในการให้สินเชื่อ อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งสามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะเข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่ต่อไป มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด และมิได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม กล่าวคือ ความรับผิดของลูกหนี้มีอยู่เท่าใด เมื่อโอนสิทธิไปยังเจ้าหนี้คนใหม่ความรับผิดก็คงมีอยู่เท่านั้น ตราบใดที่หนี้ยังไม่ระงับ ลูกหนี้ยังคงมีหน้าที่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเจตนารมณ์และพัฒนาการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนี้

"โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้" ต่อมาในปี ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า "โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” และต่อมาในปี ๒๕๖๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๖ ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๐๕ เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย

อนึ่งผู้รับโอนจะใช้บุริมสิทธิใด ๆ ที่ตนมีอยู่เกี่ยวด้วยสิทธิเรียกร้องในกรณีบังคับยึดทรัพย์หรือล้มละลายนั้นก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมถึงหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ตลอดจนการรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันของสินทรัพย์ สำหรับหลักเกณฑ์การบริหารสินทรัพย์ประกอบด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับสัญญา เงื่อนไขเกี่ยวกับหนี้ที่โอนและเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการโอนหนี้ ทั้งนี้ **พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย จึงเป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด แม้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ไม่กระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของนางสาวกัลยาณี รุทระกาญจน์ จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๕๘๘๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีบริษัท ลิเบอร์ตี้ เรียล เอสเตท จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๒ คน ว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๙ แปลง ตั้งอยู่ที่ตำบลบางกะปิ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยซื้อจากบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ต่อมาในวันที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดสอบเขตที่ดิน จำเลยทั้งสองแสดงตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินขัดขวางไม่ให้ผู้รับมอบอำนาจของโจทก์และเจ้าพนักงานที่ดินเข้าไปรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าวทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้ขับไล่จำเลยทั้งสองพร้อมบริวารออกจากที่ดินพิพาทและเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธโดยกล่าวอ้างว่า โจทก์ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เนื่องจากการโอนขายที่ดินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ให้แก่โจทก์ ขัดต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ การโอนขายที่ดินดังกล่าวตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งสอง ขอให้ยกฟ้องโจทก์ และจำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ เนื่องจากที่ดินพิพาท

ที่โจทก์นำมาฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองเป็นทรัพย์สินที่จำเลยที่ ๑ จดทะเบียนจำนองค้ำประกันหนี้ไว้กับสถาบันการเงินเพื่อค้ำประกันสินเชื่อประเภทต่าง ๆ ต่อมามีการโอนย้ายบัญชีสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการโอนกันต่ออีกหลายทอดจนถึงโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะหนี้ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีหลักในการคุ้มครองทรัพย์สินและการสืบมรดก แต่การจำกัดสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินและการสืบมรดกดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งถือเป็นหลักการเดียวกัน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิจำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว จึงกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหาร

สินทรัพย์ด้วย” นั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอันมิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแก่การค้ำประกันแล้ว ให้หลักประกันดังกล่าวนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงหลักประกันตามกฎหมายอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และคำโต้แย้งเพิ่มเติมแล้ว ที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็เป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง จึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน เช่นนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ย่อมไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ด้วย กรณีไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ด้วยนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ คำโต้แย้งเพิ่มเติมส่วนอื่นและเอกสาร

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

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัท

บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย โดยมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องกันเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น กระทบต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทดังกล่าวกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป และจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศซึ่งปรากฏตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน เพื่อจัดการปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ จำเป็นต้องจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่อง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการจูงใจ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียม

ภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ เหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย จึงเป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม หาได้เป็นกรณีที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ มีวัตถุประสงค์ที่คลาดเคลื่อนต่อกันดังที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งไม่ แม้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้อาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลแพ่ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ พ ๕๘๘๕/๒๕๖๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทที่โจทก์นำมาฟ้องขับไล่จำเลยเป็นทรัพย์สินที่จำเลยจดทะเบียนจำนองประกันหนี้ไว้กับสถาบันการเงิน ต่อมามีการโอนย้ายบัญชีสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ และมีการโอนต่อกันอีกหลายทอดจนถึงโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ จำเลยอ้างว่าทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลยและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒

ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการในการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินและการสืบมรดกอย่างเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ กำหนดกระบวนการตรา

พระราชกำหนด ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายไว้ กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ ประเด็นวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ การตรากฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้การโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันเพื่อการชำระหนี้ ทั้งที่เป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นก็ดี สิทธิจำนองก็ดี สิทธิจำนำก็ดี หรือสิทธิอันเกิดจากการค้ำประกันก็ดี เหล่านี้ เมื่อมีการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็ให้สินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่น สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดจากการค้ำประกัน เหล่านั้น ตกเป็นสิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไปด้วย เป็นบทบัญญัติให้มีความชัดเจนครอบคลุมต่อแนวทางการบังคับใช้ทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ให้ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้แล้ว พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และหาใช่บทบัญญัติที่จะไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญตามที่จำเลยโต้แย้งไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลแพ่ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

ข้อที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” อย่างไรก็ดี การพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันย่อมต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ส่วนที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

ข้อที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัท

บริหารสินทรัพย์ด้วย แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย โดยมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องกันเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น กระทบต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทดังกล่าวกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐ

และเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม แม้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้อาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕**

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นางสาวกัลยาณี รุทระกาญจน์) ในคดีหมายเลขดำที่ พ ๕๘๘๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ หนังสือส่งคำโต้แย้งเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท ลิเบอร์ตี้ เรียล เอสเตท จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวกัลยาณี รุทระกาญจน์ ที่ ๑ และนาวาโท กรเอก มงคลยุทธนาวี ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่งว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๙ แปลง ตั้งอยู่ที่ตำบลบางกะปิ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยซื้อจากบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดสอบเขตที่ดิน จำเลยทั้งสองแสดงตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ขัดขวางไม่ให้ผู้รับมอบอำนาจของโจทก์และเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าว ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้ขับไล่จำเลยทั้งสองพร้อมบริวารออกจากที่ดินพิพาทและเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธว่าโจทก์ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เนื่องจากการโอนขายที่ดินของบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ให้แก่โจทก์ขัดต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ การโอนขายที่ดินดังกล่าวตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ศาลแพ่งยกฟ้อง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ เนื่องจากที่ดินพิพาทที่โจทก์นำมาฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองเป็นทรัพย์สินที่จำเลยที่ ๑ จดทะเบียนจำนองค้ำประกันหนี้ไว้กับสถาบันการเงินเพื่อค้ำประกันสินเชื่อประเภทต่าง ๆ ต่อมามีการโอนย้ายบัญชีสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนด

บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการโอนกันอีกหลายทอดจนถึงโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้จำนอง ผู้จำนำ และผู้ค้ำประกัน โดยบัญญัติมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะหนี้ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ประกอบกับบทบัญญัตินี้ยังไม่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑ – ๓๒/๒๕๖๓ จำเลยที่ ๑ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ ซึ่งศาลแพ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ – ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” ส่วนกรณีมาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกัน ย่อมต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก ส่วนประเด็นที่

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการและผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เท่านั้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖ ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๐๕ เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย

อนึ่งผู้รับโอนจะใช้บุริมสิทธิใด ๆ ที่ตนมีอยู่เกี่ยวด้วยสิทธิเรียกร้องในกรณีบังคับยึดทรัพย์หรือล้มละลายนั้นก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” ครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย” ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับ

สิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า การโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มิใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน หลักประกันนั้นย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย ส่วนสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน จะตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย ถือเป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด สอดคล้องกับหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลจังหวัดปทุมธานี** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกฤษฎ์ นิลขาว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายกฤษฎ์ นิลขาว เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดปทุมธานี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลางเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ทั้งที่จำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากต้องคำพิพากษาของศาลแขวงดอนเมืองเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดห้าปี ซึ่งเมื่อนับถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลางในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔

ยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จำเลยแจ้งความเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลางซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลางผู้อื่น หรือประชาชนเสียหาย เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากขณะที่จำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดระยะเวลาแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรณีเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดปทุมธานีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ สำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ สำเนาบันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ สำเนารายงานการประชุม (รายงานชวเลข) ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ และสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แต่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนมักมีผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุลาออกหรือครบวาระหรือเหตุอื่นใด ต่อมาภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีก จึงแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดกรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ได้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เป็นผู้เคยกระทำความผิดกฎหมายจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามนั้นกลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายหลังและป้องกันการใช้อำนาจหรือการสั่งการที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่มีกระบวนการสอบสวน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้น

๓. ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เสนอร่างบทบัญญัติอนุมาตราเกี่ยวกับกรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) อย่างไรก็ดี ร่างบทบัญญัติอนุมาตราดังกล่าวปรากฏตามบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕/๒๕๖๑)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ...”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระ

จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์ มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุมัวหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีคุณสมบัติเหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดให้บุคคลผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายบัญญัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตและไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองอื่นอีก กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า “เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง” นั้น เห็นว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ตาม แต่เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในลักษณะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น เนื่องจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีการกระทำอันเป็นเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องถูกเพิกถอนสิทธิ ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้คดีกันอย่างเปิดเผย ให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

พิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลตามกำหนดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติสำหรับการกระทำความผิดนั้น ๆ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเพิ่มเติมขึ้นอีกในทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) หมายความว่าเมื่อบุคคลพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที แต่ในทางกลับกันกรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องรอจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ อันเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงองค์กรและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๑) จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ย่อมมิอาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้ว ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งนั้น เป็นการกำหนดมาตรการที่เกินความจำเป็นต่อการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการ

ให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลจังหวัดปทุมธานี	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดถึงการดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่าย และวิธีการหาเสียงการลงคะแนนเลือกตั้ง คัดค้านการเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการควบคุมการเลือกตั้งและบทกำหนดโทษ ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมุ่งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง หลักการดังกล่าวบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๔ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้” ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จึงกระทำมิได้ นอกจากนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะ มีรายได้เป็นของตนเอง รวมทั้งต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ จะเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้หลายประการ ด้วยมุ่งหมายให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง

ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติดี เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุมัวหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น หากมีหรือเคยมีพฤติการณ์ตามลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นย่อมอาจคาดหมายได้ว่าบุคคลนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อท้องถิ่น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นการกำหนดสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตหรือเกิดขึ้นในปัจจุบันให้เป็นกรณีไม่สมควรเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติประการหนึ่งที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นโทษในกรณีที่ผู้นั้นได้กระทำการที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ เมื่อผู้กระทำฝ่าฝืนจึงได้รับโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับนั้น ๆ บัญญัติ ส่วนลักษณะต้องห้ามกรณียังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ฉบับนี้ การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดว่าต้องพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการกำหนดโทษและกำหนดลักษณะต้องห้ามให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคนละฉบับกัน ลักษณะต้องห้ามเหตุนี้ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้มีกลไกป้องกัน ตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ได้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง บทบัญญัติดังกล่าวจึงตราขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายหลังและป้องกันการใช้อำนาจหรือการสั่งการที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอีก ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้นั้นก็ย่อมสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดิม ประกอบกับเมื่อได้พิจารณากฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องลักษณะต้องห้ามก็ล้วนมีหลักการเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในหมายเหตุของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดังกล่าวว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีดังกล่าวจึงไม่อาจนำไปเทียบเคียงกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งไว้ ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้ที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีเพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีวัตถุที่ประสงค์แตกต่างกัน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นการบัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยใช้พฤติการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตหรือเกิดขึ้นในปัจจุบัน ให้เป็นกรณีไม่สมควรในการสมัครรับเลือกตั้งจึงมิใช่โทษที่จะใช้บังคับย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลยมิได้

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้างแต่เป็นระยะเวลาเพียงห้าปีไม่นานเกินสมควร เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ... ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญต่อมาทุกฉบับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ ได้มีการปรับปรุงหลักการดังกล่าวเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๕๐ (๒๑) ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจนถึงวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริต และไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกำหนดในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นมาตรการในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่มาใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ส่งผลทำให้ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีความสำคัญไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับประเทศ ดังนั้น มาตรการในการกลั่นกรองหรือหลักประกันบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังกล่าวจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล กล่าวคือ จำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เนื่องจากบุคคลทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การจำกัดสิทธิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ถึงแม้ว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญก็ตาม

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องถูกลงโทษซ้ำอีกครั้งภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปอีกเป็นระยะเวลาห้าปี เป็นการใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องกำหนดให้บุคคลซึ่งเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งการทุจริตดังกล่าวมักจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องกำหนดมาตรการในการกลั่นกรองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และปราศจากเหตุมัวหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง จึงเป็นกรณีที่การตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนจะได้รับจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ได้รับหลักประกัน

ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปเป็นระยะเวลาห้าปี ภายหลังพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้จำกัดเป็นระยะเวลาห้าปีภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่มีความจำเป็น ไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งไม่ได้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากในระหว่างที่บุคคลถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) ซึ่งการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิที่ครอบคลุมและพอเหมาะพอควรแก่กรณี จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิดังกล่าวอีกภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว อาทิเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ หรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอีกภายหลังจากพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้อย่างเข้มงวดโดยไม่มีความจำเป็น อีกทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงขัดต่อหลักนิติธรรม มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล แต่ทั้งนี้ หากบุคคล

ซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาและพิพากษาโดยอาศัยอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ และยังไม่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวเมื่อนับจนถึงวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวย่อมถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) จนกว่าบุคคลดังกล่าวจะพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองภายใต้แนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ตนเอง และมีอิสระในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ดี การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแลโดยการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งการกำกับดูแลองค์กรและการกำกับดูแลบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีความแตกต่างด้านศักยภาพและรายได้ของแต่ละท้องถิ่นและเพื่อเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักรไทยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้แตกต่างจากเดิมที่มีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ที่เริ่มใช้ตั้งแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยา สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกที่สุขาภิบาลกรุงเทพและสุขาภิบาลท่าฉลอม ด้วยเหตุนี้

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมือง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Public Services) เพื่อสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีศักยภาพและมีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ๕ รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้น จึงถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานรากของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

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

(๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

(๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๑๓) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๕) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๑๖) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๑๗) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๑๘) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี

(๑๙) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(๒๐) อยู่ในระหว่างถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

(๒๒) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๓) เคยพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

(๒๔) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

(๒๕) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

(๒๖) ลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ดังกล่าวที่บัญญัติว่าต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นครั้งแรกโดยมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคเจ็ด ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังปรากฏในคำปรารภว่า “... การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ...” พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จึงบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นที่ยอมรับศรัทธา

จากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติให้บุคคลผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นอีกครั้งในช่วงเวลาหนึ่ง นอกจากนั้นบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) ดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีพนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ฟ้องนายกฤษฎ์ นิลขาว เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดปทุมธานี ฐานความผิดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่า ตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีได้มีประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ กำหนดระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เวลากลางวันจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง เพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยถูกศาลแขวงดอนเมืองพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี และเมื่อนับถึงวันเลือกตั้งยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยจำเลยได้แจ้งความเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลาง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

มีหน้าที่รับสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของจำเลยดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลาง ผู้อื่น หรือประชาชนเสียหาย เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี จำเลยโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เนื่องจากเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ในกรณีที่ศาลแขวงดอนเมืองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ พิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาห้าปี ตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ นั้น ขณะที่ตนสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดเวลาแล้ว การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จึงเป็นผลให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำอีกครั้งภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ กรณีจึงเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากมิได้เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และมิได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่แม้พ้นเวลาถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว ต้องพ้นเวลาห้าปีนับแต่

วันดังกล่าวต่อไปจนถึงวันเลือกตั้ง อันเป็นการเพิ่มเวลาในการจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งขึ้นมาอีก แม้เวลาที่เพิ่มขึ้นมานี้จะไม่ใช่โทษ เป็นเพียงมาตรการที่จะมิให้ผู้ไม่สมควรได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้มีเวลานานขึ้น มิใช่เป็นเรื่องกฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณก็ตาม แต่การบัญญัติเพิ่มเวลาดังกล่าวมาจากผลของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงครั้งเดียวที่ทำให้เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สมัครรับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติเพียงว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) ...”และมาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) ...” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ...” เท่านั้น การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) บัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่มิได้สัดส่วนกับลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สมัครรับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ถือว่าเป็นการสมัครรับเลือกตั้งในระดับประเทศซึ่งสูงกว่าระดับท้องถิ่น ย่อมเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีคุณสมบัติเหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดให้บุคคลผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายบัญญัติไว้ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตและไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองอื่น ๆ กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ บทบัญญัติดังกล่าวหาได้ใช้บังคับให้มีผลไปเปลี่ยนโทษ หรือเพิ่มโทษทางกฎหมายของการกระทำความผิดที่จำเลยได้รับในขณะนั้นอันจะเป็นการใช้บังคับกฎหมายย้อนหลังดังที่

จำเลยโต้แย้งไม่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้น จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า “เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง” นั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มิให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ตาม แต่ก็เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งด้วย เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งไว้ ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้ที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที แต่กรณีตามมาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องรอจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้ง

เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ อันเป็นการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปเมื่อคำนึงถึงองค์กรและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๑) นอกจากเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้วยังต้องพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งด้วย ซึ่งการที่ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งนี้ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันมีลักษณะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังต้องพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งด้วย จึงเป็นการกำหนดมาตรการที่เกินความจำเป็นต่อการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่การที่บุคคลถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ยังเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอยู่นั้นเองตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลจังหวัดปทุมธานียื่นคำร้องตามคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ป้องกันไม่ให้บุคคลที่มีพฤติกรรมด่างพร้อยมีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่และอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหารในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ส่งผลต่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน แต่ก็เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ

การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีการกระทำอันเป็นเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องถูกเพิกถอนสิทธิ จึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้คดีกันอย่างเปิดเผย กฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจากเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้ศาลอุทธรณ์สั่งเพิกถอนสิทธิเป็นเวลาสิบปี และไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอื่นซึ่งมีบทลงโทษทางอาญา ตามบทกำหนดโทษ มาตรา ๑๑๘ – ๑๒๑ มาตรา ๑๒๔ – ๑๒๙ มาตรา ๑๓๓ – ๑๓๔ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดว่า หากศาลพิจารณาว่าจำเลยกระทำความผิดดังกล่าว นอกจากศาลกำหนดโทษทางอาญาแล้ว ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปีบ้าง สิบปีบ้าง ยี่สิบปีบ้าง ขึ้นอยู่กับความผิดที่กระทำนั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาตามความเหมาะสมแก่ความผิดแต่ละความผิดแล้ว การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้นับเพิ่มอีกห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรณีศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปี จะถูกเพิ่มให้เป็นเวลาสิบปี กรณีศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปี จะถูกเพิ่มให้เป็นเวลาสิบห้าปี กรณีศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลายี่สิบปี จะถูกเพิ่มให้เป็นเวลายี่สิบห้าปี ซึ่งคดีความผิดอาญานี้ จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาต่อไป คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอาจเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ ประกอบกับมาตรา ๕๐ บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ใน (๔) แล้วว่าเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๙ (๑) (๒) หรือ (๔) ซึ่งมาตรา ๓๙ บัญญัติลักษณะบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (๒) ว่าอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ดังนั้น มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นการบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิเพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายบัญญัติสำหรับความผิดนั้นและจากที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยไม่มีการกระทำความผิดเพิ่มเติมใด ๆ ย่อมไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๔) มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) ประกอบมาตรา ๙๖ (๒) หรือลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๖ (๒) ล้วนแล้วแต่บัญญัติลักษณะต้องห้ามตามระยะเวลา

ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติเพิ่มระยะเวลาเมื่อพ้นระยะเวลาการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

อนึ่ง แม้มาตรา ๕๐ (๒๓) (๒๔) และ (๒๕) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติลักษณะต้องห้ามโดยเพิ่มระยะเวลาอีกห้าปีนับจากวันพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๓ กรณี เป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะกระทำความผิดอื่น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาเพิ่มเติมจากระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังเช่นมาตรา ๕๐ (๒๑) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๐ (๒๓) (๒๔) และ (๒๕) จึงเป็นการกำหนดเวลาการเพิกถอนสิทธิโดยตรง แตกต่างกันกับมาตรา ๕๐ (๒๑)

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง...”

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลไม่จำต้องวินิจฉัย ในส่วนนี้ คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ส่วนข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า “เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมีสิทธิในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ใช่บทบัญญัติลงโทษตามที่จำเลยกล่าวอ้างยกมาแต่ประการใด กล่าวคือผู้ที่จะมีคุณสมบัติสมัครเข้ารับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น จะต้องไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และหากว่าเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาก่อน ก็จะต้องพ้นเวลาห้าปีนับแต่วันที่บุคคลผู้นั้นถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาแล้วจนถึงวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ และสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ แล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา กรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้ที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที แต่กรณีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องรอจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ อันเป็นการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งระดับชาติ เมื่อคำนึงถึงองค์กรและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่เป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๑) จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ

ที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ย่อมกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกฤษฎ์ นิลขาว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายกฤษฎ์ นิลขาว เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดปทุมธานี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี เนื่องจากจำเลยเคยถูกศาลแขวงดอนเมืองพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปีและเมื่อยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง การกระทำของจำเลยดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลาง ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ และเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากขณะที่จำเลยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ตำบลบ้านกลาง จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดระยะเวลาแล้ว การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรณีจึงเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศาลจังหวัดปทุมธานี เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณา แต่สำหรับประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ส่งคำชี้แจงและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของศาล และศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงพร้อมเอกสารดังกล่าวไว้แล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับคำปรารภในรัฐธรรมนูญที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาการปกครองที่มิได้มีเสถียรภาพว่า เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจหรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ... การวางกลไกป้องกัน

ตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

กรณีจึงเห็นได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังมีส่วนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงสมควรและจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แต่ปรากฏว่าในระหว่างการสอบสวนกรณีดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุลาออก หรือครบวาระหรือเหตุอื่นใด แล้วกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ซึ่งก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีก จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเสียใหม่ โดยกำหนดให้บุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ได้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความซื่อสัตย์สุจริตไม่เป็นผู้เคยกระทำผิดกฎหมายจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามนั้นกลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจมีขึ้นได้อีกในภายหลัง และเป็นการป้องกันการเข้ามาใช้อำนาจหรือการสั่งการที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายต่อไปหากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่ยังอยู่ในกระบวนการสอบสวน การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อพิจารณา มาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้บุคคลผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นที่ศาลต้องสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นบุคคลที่ไม่อยู่ในฐานะที่ควรจะได้รับความไว้วางใจในความสุจริต และไม่สมควรให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

เพื่อมิให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ามาใช้อำนาจรัฐอันอาจเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จะกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นแล้ว เห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งได้มีการระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วด้วย

ประเด็นที่จำเลยอ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการลงโทษจำเลยซ้ำและใช้บังคับย้อนหลังนั้น เห็นว่า การมีผลย้อนหลังของกฎหมายในทางกฎหมายอาญาและในทางกฎหมายมหาชนนั้น มีข้อที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การย้อนหลังในทางกฎหมายอาญาจะเป็นไปตามหลักที่ว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังไปลงโทษในทางอาญา ส่วนกรณีของการย้อนหลังในทางกฎหมายมหาชนนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เห็นได้ว่า เป็นเรื่องการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับโทษในทางอาญาแต่อย่างใด การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลในทางกฎหมายมหาชนย่อมสามารถกระทำได้ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและหลักการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของรัฐ อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็จะเห็นได้ว่า จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ ในระหว่างที่จำเลยยังคงถูกเพิกถอนสิทธิอยู่นั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ หลังจากนั้นจำเลยได้ไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ อันเป็นวันที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ารู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการที่กฎหมายใช้คำว่า “เคย” ก็เนื่องจากโดยสภาพของลักษณะต้องห้ามของบุคคลย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลย้อนหลังแก่จำเลย

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕**

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกฤษฎ์ นิลขาว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายกฤษฎ์ นิลขาว เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดปทุมธานี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ นายกฤษฎ์ นิลขาว สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากถูกศาลแขวงดอนเมืองพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี และเมื่อนับถึงวันเลือกตั้งยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี นายกฤษฎ์ นิลขาว จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากขณะที่จำเลยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดระยะเวลาแล้ว การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรณีจึงเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศาลจังหวัดปทุมธานีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของนายกฤษฎ์ นิลขาว ที่ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งมาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อนายกฤษฎ์ นิลขาว โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของนายกฤษฎ์ นิลขาว ประกอบความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๓ หน่วยงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงมีมติให้กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงมติ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

<u>ข้อพิจารณาเบื้องต้น</u>

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งจากข้อมูลปัจจุบันของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนถึง ๗,๘๕๐ องค์กร แยกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๖ องค์กร เทศบาล

ทุกระดับจำนวน ๒,๔๗๒ องค์กร องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๐๐ องค์กร และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๒ องค์กร[๑] โดยในส่วนมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีสาระสำคัญว่า

"บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ...

(๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง"

โดยทั่วไป การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายอาจกำหนดตามที่เห็นว่าเหมาะสมในบริบทของสังคมขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ กฎหมายจึงอาจกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างจากกฎหมายที่เคยใช้อยู่เดิมได้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดคุณสมบัติในทางลบหรือที่กฎหมายเรียกว่า "ลักษณะต้องห้าม" การกำหนดลักษณะต้องห้ามจึงไม่ใช่การบัญญัติบทลงโทษและเมื่อมิใช่มาตรการลงโทษทางอาญาต่อการกระทำของบุคคล แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลกระทบเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่เกี่ยวกับข้อห้ามใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังในทางเป็นโทษกับบุคคล ส่วนบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างมีเหตุผลหรือได้สัดส่วนหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

การกำหนดให้ผู้ที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ต้องพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล ในแนวทางนี้ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ถึงขั้นวางบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงขั้นไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการถาวรตลอดชีวิตเลย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) ซึ่งเท่ากับว่าการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเพียงสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับหนึ่งที่รัฐธรรมนูญจำกัดเด็ดขาดได้ ไม่ถึงกับเป็นการตัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเด็ดขาด เพราะอย่างไรเสียบุคคลจะมีอย่างน้อยสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะไม่มีการตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลอย่างถาวรเด็ดขาด อย่างมากที่สุดก็เพียงจำกัดสิทธิของบุคคลโดยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาจึงมีอยู่เพียงว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ (๒๑) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างมีเหตุผล ได้สัดส่วน และเป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

---

[๑] เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ในการพิจารณาปัญหานี้ จะแยกพิจารณาดังนี้

<u>ส่วนที่ ๑ ที่มาของบทบัญญัติ</u>

บทบัญญัติ มาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่วางลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้มงวดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเดิมในเรื่องเดียวกันนี้ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๕ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ว่า

“(๑๑) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต”

จะเห็นว่าเป็นแนวทางการเขียนกฎหมายในลักษณะเดียวกัน คือ แม้จะพ้นช่วงเวลาถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปแล้ว ก็ยังไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ในทันที แต่จะมีการกำหนดช่วงเวลาอีกระยะหนึ่งให้ผ่านพ้นไปเสียก่อนจึงจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ (หรือที่เรียกเป็นภาษาพูดว่า “เว้นวรรค”) แม้ข้อความที่บัญญัติไว้จะแตกต่างกัน คือ การอธิบายเงื่อนไขเกี่ยวกับเหตุอันเป็นที่มาแห่งคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับการเพิ่มระยะเวลาห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นเวลาถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่ตั้งแต่ชั้นของการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนถึงระดับสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มงวดมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘

เหตุที่กฎหมายใหม่ไม่มีการระบุเงื่อนไขของการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ใน (๒๑) ของมาตรา ๕๐ เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ถูกกำหนดโดยกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญให้เป็นบทลงโทษทางการเมืองในระดับร้ายแรงสำหรับผู้ที่มีเจตนาฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงไม่จำเป็นต้องระบุเฉพาะการกระทำที่ไม่สุจริตตามกฎหมายเลือกตั้งอีก ส่วนการเพิ่มช่วงเวลาต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจากหนึ่งปีเป็นห้าปีนั้น แม้เป็นการจำกัดสิทธิในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เป็นไปตามความมุ่งหมายของผู้ยกร่างกฎหมายที่มุ่งสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม สอดรับกับการจำกัดสิทธิที่มีกำหนดช่วงเวลาอีกระยะหนึ่งเพิ่มเติมขึ้นมาในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่กรณีตามมาตรา ๙๘ (๗) ที่เพิ่มระยะเวลาที่บุคคลไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นโทษจำคุกจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้ ๕ ปี เพิ่มเป็น ๑๐ ปี

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไปจนถึงการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ได้แก่ มาตรา ๙๘ (๘)[๒] มาตรา ๙๘ (๙)[๓] มาตรา ๙๘ (๑๐)[๔] และมาตรา ๙๘ (๑๑)[๕] ซึ่งในลักษณะการจำกัดสิทธิอย่างหลังนี้ บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในกลุ่มนี้ จะถูกคัดออกไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการลงสมัครรับเลือกตั้งไปอย่างเป็นการถาวร ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือในระดับประเทศ อีกทั้งไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น หากเป็นกรณีที่ประสงค์จะให้มีการคัดกรองบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือกำหนดอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งเพิ่มขึ้นก่อนให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ จะกำหนดโดยใช้ช่วงเวลาห้าปีในทุกกรณี[๖] ซึ่งแนวทางกำหนดเวลาเช่นนี้ก็เป็นแนวเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมเช่นกัน

ในภาพรวมจึงอาจกล่าวได้ว่าในแง่มุมของการยกร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคุณลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการประมวลจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งที่เคยมีอยู่เดิมหรือกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยกเลิกไปแล้ว หรือจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ส่วนระยะเวลาที่ต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นเวลาห้าปีต่างไปจากกฎหมายเดิมที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียงหนึ่งปีตามมาตรา ๔๕ (๑๑) ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุมการยกร่างกฎหมาย ย่อมเป็นการกำหนดระยะเวลาที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น ๆ

---

[๒] (๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

[๓] (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

[๕] (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

[๖] ดู มาตรา ๕๐ (๗) (๑๙) (๒๑) (๒๓) (๒๔) และ (๒๕) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่วนที่ ๒ เหตุผลและความจำเป็นในบริบทของสังคมไทยปัจจุบัน

เนื่องจากกรณีตามมาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นการบัญญัติลักษณะต้องห้ามที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงสมควรที่จะพิจารณาบริบทหรือสถานการณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วย

การปกครองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงการปกครองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีหลักการสำคัญคือการดำเนินงานในกิจการของท้องถิ่นจะกระทำโดยเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางจะกำหนดกรอบโดยกว้าง ว่าภารกิจใดเป็นเรื่องของรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการกำหนดรูปแบบการของการปกครองในท้องถิ่น กำหนดกรอบทางกฎหมายในการดำเนินการด้านต่าง ๆ กำหนดกรอบทางด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ กรอบทางด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่มิใช่การบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นแทนตน อาจจะเป็นในรูปแบบที่ล้อลักษณะการปกครองระดับประเทศที่มีทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบอื่นที่อาจแตกต่างไปจากระบบของรัฐบาลกลาง การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองบ้านเมือง เนื่องจากเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ ความสำเร็จของการเมืองระดับประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนาประสิทธิภาพของการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาบ้านเมืองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากภารกิจหลักที่มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ยังมิได้ยกระดับให้เป็นการดำเนินการโดยประชาชนภายใต้รูปแบบการปกครองตนเองด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ภารกิจที่สำคัญเริ่มมีการถ่ายโอนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากบ้างน้อยบ้างภายใต้ความพร้อมของแต่ละพื้นที่แต่ละองค์กร เมื่อมีภารกิจเพิ่มขึ้นและมีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น ทั้งงบประมาณดำเนินการ การจ้างบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ธุรกรรมและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นใหม่ในแต่ละพื้นที่ย่อมเป็นสิ่งดึงดูดผู้คนให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์ การใช้อำนาจบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำมาซึ่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นที่รับรู้กันทั่วไป

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕[๗]

[๗] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕, สืบค้นจาก https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464593/20230421101629? เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๖

พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาเป็นอันดับแรกมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕ ดังต่อไปนี้[๘]

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๒๑๒ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๖,๗๗๓ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๓๐๓ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๖,๐๖๐ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๒๒๒ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๕,๙๒๑ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๗๗๑ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๗,๐๔๔ เรื่อง)

เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้ดำเนินการเองจำนวนทั้งสิ้น ๔,๒๓๔ เรื่อง นั้น มีเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง ๒,๐๑๕ เรื่อง (ร้อยละ ๔๗.๕๙) และในจำนวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ ๔๙.๗๓) และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (ร้อยละ ๒๒.๒๘)[๙]

ในส่วนของการชี้มูลความผิดนั้น ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดในคดีต่าง ๆ รวม ๒,๔๔๓ ราย ในจำนวนดังกล่าวนี้อันดับ ๑ และอันดับ ๒ ของประเภทตำแหน่งผู้ถูกชี้มูลความผิดเป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๕๕๕ ราย (ร้อยละ ๒๒.๗๒) กับผู้บริหาร/รองผู้บริหาร/ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ๒๙๓ ราย (ร้อยละ ๑๑.๙๕)[๑๐] และหากพิจารณาในแง่ของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น ๒๖๗ คดี ในจำนวนดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๒๘ คดี เทศบาลตำบล ๘๔ คดี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๓๒ คดี เทศบาลเมือง ๑๒ แห่ง เทศบาลนคร ๘ แห่ง และกรุงเทพมหานคร ๓ คดี[๑๑]

จากข้อเท็จจริงตามรายงานดังกล่าวข้างต้น คงกล่าวได้ว่าสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังคงมีปัญหาการใช้อำนาจในทางทุจริตเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การกำหนดลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างเข้มงวดในระดับเดียวกับลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในระดับประเทศจึงมีเหตุผลสนับสนุน

---

[๘] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

[๙] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

[๑๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

[๑๑] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๙.

เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นที่สนับสนุนการใช้มาตรการที่เข้มงวดในการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ประการแรก โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ เพื่อนฝูง และเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย อันเป็นตัวนำไปพาไปสู่การเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบ จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง แยกแยะประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมได้ และแม้ว่ากลไกของระบบการเมืองส่วนท้องถิ่นจะเป็นโครงสร้างในลักษณะที่แยกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างฝ่ายต่างได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนที่ดูเหมือนจะให้เป็นการดุลและคานอำนาจที่มีความเข้มแข็งโดยต่างฝ่ายต่างรับผิดชอบต่อประชาชน แต่เหตุปัจจัยสภาพแวดล้อมอันเนื่องจากความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ ในบริบทของสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการสร้างระบบอำนาจในเชิงอุปถัมภ์ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจไม่อาจดำเนินการได้อย่างจริงจัง ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีกห้าปีหลังจากครบเวลาที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่จะทำให้สามารถคัดคนจำนวนหนึ่งที่ไม่พึงประสงค์ออกไปได้ในช่วงเวลาหนึ่ง กับเปิดโอกาสให้คนไม่มีข้อต้องห้ามได้เข้ามามีบทบาททำงานให้แก่ชุมชน ยังจะอาจส่งผลให้เครือข่ายผลประโยชน์ทำงานได้ยากขึ้นหรือลดปริมาณลง

ประการที่สอง กลไกการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ มีความชัดเจนในองค์กรส่วนกลางมากกว่ากลไกการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับท้องถิ่น บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ จะมีกลไกที่ชัดเจนในส่วนกลางมากกว่าระดับท้องถิ่น ทำให้การเมืองระดับประเทศมีกลไกเฝ้าระวังมากกว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นไปโดยปริยาย ในขณะที่กลไกป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง จึงทำให้การตรวจสอบอาจเป็นไปได้อย่างไม่ทั่วถึง กลไกการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่เข้มข้นย่อมเป็นวิธีป้องกันบุคคลไม่พึงประสงค์ ไม่ให้เข้ามาหาประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย

ประการสุดท้าย เพื่อส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่มีส่วนช่วยพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ฐานราก จึงจำเป็นต้องพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเวทีเริ่มต้นของการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และต้องพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งซึ่งจะมีผลต่อการเมืองระดับประเทศให้พัฒนาก้าวไปข้างหน้าอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นย่อมเป็นกลไกที่สำคัญต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน ทำให้การดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปในทางส่งเสริมและคุ้มครองปกป้องให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนในการเลือกตั้งได้ดำเนินไปอย่างเสรี อิสระ เปิดกว้าง ปราศจากการข่มขู่ฉ้อฉล

บทสรุป

จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงเห็นว่าการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความเหมาะสมกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ด้วยบริบทของสังคมไทยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีลักษณะเป็นเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ประกอบกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง กลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการยังไม่เข้มแข็ง การคัดกรองบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นด้วยการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่เข้มงวดจึงยังมีความจำเป็นในขณะนี้ ดังนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับเมื่อเทียบกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลแล้ว ประโยชน์สาธารณะยังคงมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลปกครองสูงสุด** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายศุภวัฒน์ ไชโย) ในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายศุภวัฒน์ ไชโย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองอุดรธานีว่า เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียนศรีโคตรบูรณ์ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีอาญา รวม ๒ คดี ครั้งที่ ๑ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๙/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๙๖/๒๕๔๙ ว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และฐานเสพเมทแอมเฟตามีน ครั้งที่ ๒ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๕๒/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๖๓/๒๕๔๙ ว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนมดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามตำแหน่งหน้าที่เดิมและคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งกรณีพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ และบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็น ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่บัญญัติคุณสมบัติทั่วไปสำหรับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น เป็นการกำหนดคุณสมบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นภายหลังและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่ให้บริการสังคม ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และสติปัญญาอย่างมากในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งนอกจากต้องเป็นผู้ได้รับการศึกษาอบรมในสาขาวิชาชีพของตนมาเป็นเวลานานแล้ว ยังเป็นวิชาชีพที่ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม และมีมาตรฐานจรรยาบรรณและวินัย เพื่อให้ได้รับการยอมรับและมีฐานะทางสังคมในระดับสูง

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... โดยเป็นการตรวจพิจารณาแก้ไขรูปแบบของกฎหมายและแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกันเท่านั้น มิได้ตรวจพิจารณารายละเอียดในปัญหาข้อกฎหมายและเนื้อหาสาระเป็นรายมาตรา จึงไม่มีข้อมูลหรือเอกสารเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... มาตรา ๓๐ (๗)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษา

ในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ มีความมุ่งหมายในการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมแก่การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง” โดยบทบัญญัติมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งข้าราชการครูคือผู้ประกอบวิชาชีพทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ ส่วนบุคลากรทางการศึกษานั้นคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะหน้าที่เฉพาะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่แตกต่างจากอาชีพอื่น ต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง นอกจากเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่ดีแล้ว ยังต้องมีความประพฤติดี มีคุณธรรม จริยธรรม ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามในเกียรติของอาชีพ ต้องครองตนให้อยู่ในศีลธรรมอันดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการวางตนและยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กร ให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคม การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กำหนดคุณสมบัติทั่วไปให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี เป็นมาตรการเพื่อคัดกรองและป้องกันบุคคลที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียบกพร่องในศีลธรรมอันดีไม่ให้เข้ามารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้โดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจกำหนดได้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำใดที่จะถือเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดี เนื่องจากศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมหรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัต มีความผันแปรไปตามบริบทของสังคม ต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่มีคำจำกัดความเจาะจง เพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องเหมาะสมกับ

ข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของผู้กระทำและผลของการกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี และโดยที่กำหนดลักษณะดังกล่าวให้เป็นเรื่องของคุณสมบัติทั่วไป ดังนั้น คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบจากการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ บททั่วไป ว่าด้วยคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครู

และบุคลากรทางการศึกษา ...” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ได้บัญญัติคุณสมบัติทั่วไปสำหรับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ โดยต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๕) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๙ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. ลักษณะต้องห้าม (๔) เป็นต้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิตการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูงไว้ด้วย การกำหนดคุณสมบัติในการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เช่นนี้เนื่องจากครูถือเป็นต้นแบบหรือแม่พิมพ์ในพฤติกรรมทั้งปวง การเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษามิได้เพียงอาศัยความรู้ ความสามารถ และสติปัญญาในการจะสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กมีความเจริญก้าวหน้าอย่างเต็มที่เท่านั้น แต่ครูและบุคลากรทางการศึกษายังต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ความประพฤติดี และมีมาตรฐานจรรยาบรรณและวินัยที่อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือจากลูกศิษย์ ผู้ปกครอง ผู้ร่วมงาน ชุมชน หรือคนในสังคม ในการที่จะวินิจฉัยว่า บุคคลใดจะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ นั้น กฎหมายไม่อาจบัญญัติกำหนดให้การกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีให้ครอบคลุมไว้ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติกรรมในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะครูเป็นวิชาชีพชั้นสูงย่อมต้องมีมาตรฐานทางด้านความประพฤติและวินัยที่อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งยังต้องวางตนเป็นแบบอย่างในการรักษาเกียรติคุณ ชื่อเสียง ให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคมอีกด้วย โดยจะต้องพิจารณาว่า พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่รังเกียจแก่สังคมและวิญญูชนทั่วไปหรือไม่ สำหรับผู้ประกอบ

อาชีพครูที่จะต้องเป็นแบบอย่างอันดีของสังคมและเยาวชนของชาติจะต้องมีหน้าที่จัดการฝึกอบรมให้ผู้เรียนเกิดความรู้คู่คุณธรรม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ดีและถูกต้อง เพื่อพิจารณาให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่มีจิตใจ สติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม ผู้ที่เป็นครูจำต้องเป็นแบบอย่างในการดำรงชีวิตที่รับผิดชอบต่อสังคมและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขโดยความประพฤตินั้น ๆ ต้องไม่เสื่อมเสียร้ายแรงเป็นที่รังเกียจของสังคมหรือวิญญูชนทั่วไป ทั้งนี้ มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคุรุสภา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการศึกษาและกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการควบคุมและถ่วงดุลในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบรัดกุมและอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจ

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ และได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ จึงสมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในมาตรา ๓๐ อยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นคืออนุมาตรา (๗) ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในทางศีลธรรมอันดี และไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างร้ายแรงเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพที่สำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ให้ความรู้ทั้งทางด้านวิชาการ และความรู้ทางด้านประสบการณ์ชีวิตของบุคคลในสังคมตั้งแต่ปฐมวัยเพื่อเสริมสร้างและเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ต่อไป นอกจากครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาการแล้ว ยังคงต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงมีความประพฤติ

ที่ดีเพื่อให้ผู้เรียนหรือบุคคลในสังคมได้ยึดถือเป็นแบบอย่างอีกด้วย ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับราชการหรือประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ย่อมต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติไว้ ซึ่งคุณสมบัติเช่นว่านั้นอาจมีได้ทั้งคุณสมบัติทั่วไปหรือคุณสมบัติพิเศษที่สอดคล้องกับความต้องการของวิชาชีพ หรือในบางกรณีอาจมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ปฏิบัติไว้ด้วย การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้าสู่วิชาชีพนั้น มิได้จำกัดไว้เฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในวิชาชีพอื่นด้วย อาทิ วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพพยาบาล วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพทนายความ เป็นต้น หรือแม้แต่การเข้าเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการรัฐสภา หรือข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่นก็ย่อมต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปไว้ในมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...” โดยเหตุที่ต้องมีการกำหนดคุณสมบัตินี้ก็เพื่อกลั่นกรองบุคคลผู้ที่มีความเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการพิจารณาคุณสมบัติทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ (๗) ว่าผู้นั้นเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือไม่นั้น ย่อมต้องอาศัยการตีความคำว่า “ศีลธรรมอันดี” เสียก่อน และเนื่องด้วยความหมายของคำดังกล่าวมีความผันแปรไปตามบริบทของสังคม บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงมิอาจที่จะบัญญัติความหมายของคำว่าศีลธรรมอันดีไว้อย่างชัดเจนตรงตัวได้ว่าพฤติกรรมหรือการกระทำเช่นใดขัดต่อศีลธรรมอันดีได้ ดังนั้น การให้ความหมายของคำว่าศีลธรรมอันดีจึงจำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจในการตีความขององค์กรใดองค์กรหนึ่งอยู่เสมอ โดยอาจเป็นองค์กรตุลาการหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตีความเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและบังคับใช้ได้สมดั่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำถัดมาที่ว่า “สำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา” จะเห็นได้ว่า ศีลธรรมอันดีเช่นว่านี้มิได้หมายความถึงศีลธรรมอันดีในความประพฤติของบุคคลทั่วไปที่จำต้องปฏิบัติในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมส่วนใหญ่แต่เพียงประการเดียวไม่ แต่เป็นศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จำต้องมีความประพฤติ รวมถึงข้อปฏิบัติตน

ที่สูงขึ้นกว่าบุคคลทั่วไปด้วย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความประพฤติที่ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งก่อนและขณะเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษามาตรฐานจริยธรรมแห่งวิชาชีพอยู่ตลอดระยะเวลาที่ประกอบวิชาชีพอยู่

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปของการเข้ารับราชการประเภทอื่น อาทิ ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๔) ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นรังเกียจของสังคม หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗)

นอกจากนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาว่าผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือไม่นั้น ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณา ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครององค์กรหนึ่ง ซึ่งการกระทำใดที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวนั้น ย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุม ในขณะเดียวกันก็เป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่บัญญัติให้คุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้

ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อนึ่ง วิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาความรู้ทางวิชาการ หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาให้มีความก้าวหน้า กว้างขวาง ทัดเทียมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป เห็นสมควรจะเปิดกว้างให้แก่ทุกสาขาวิชาความรู้ให้สามารถเข้าถึงวิชาชีพครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อความหลากหลายของสาขาวิชาอันจะทำให้ผู้เรียนหรือผู้ศึกษานั้นสามารถเลือกเรียนหรือศึกษาในสาขาที่สนใจได้ การนี้จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมในโอกาสข้างหน้าต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (Public order) และคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” (Good moral) เป็นถ้อยคำที่ใช้ควบคู่กันโดยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่ประชาชน เพื่อสังคมจะดำรงอยู่ได้และคุ้มครองประชาชนที่อยู่ในสังคม ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง ธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม

กรณีหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายมหาชน มีตัวอย่าง ดังนี้

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับความเรียบร้อยทางการเมือง เช่น กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร กฎหมายคุ้มครองความลับในทางราชการ

๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความมั่นคงของสถาบันครอบครัว เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

๓. บทบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

๔. กฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ ดังนี้

๑. เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสังคม

๒. เป็นขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดปฏิบัติมาเป็นเวลานานพอสมควร

๓. เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีจะตกลงเป็นอย่างอื่น ไม่นำมาใช้ไม่ได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง

(๒) เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นโรคที่กำหนดในกฎ ก.พ.อ.

(๓) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

(๔) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ ฯลฯ

๔. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๖ ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(๕) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ ฯลฯ

๕. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔๙ ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(๕) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต

(๖) เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. กำหนด และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ ฯลฯ

๖. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้มีเอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด **โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) บัญญัติคุณลักษณะทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา คำว่า ศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง ธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพที่ต้องมีมาตรฐานสูงด้านความประพฤติ ความมีคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรมอันดี เนื่องจากมีหน้าที่ให้ความรู้และจัดการศึกษาให้คนมีความรู้ควบคู่คุณธรรมและต้องเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนในสังคม กฎหมายจึงบัญญัติคุณลักษณะทั่วไปเพื่อให้ดำรงตนอยู่ในกรอบมาตรฐานสูงดังกล่าวภายใต้การใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งและมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจ**

โดยคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วแต่กรณี รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลอีกด้วยว่าเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงถือว่ามีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนกรณีบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เนื่องจากสถานะและประเภทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องมีความสมบูรณ์โดยไม่บกพร่องในความประพฤติอันดีงามดังเช่นข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๔) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๕) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๙ ข. (๑) และข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ (๕) เป็นต้น ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายศุภวัฒน์ ไชโย ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองอุดรธานี ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียนศรีโคตรบูรณ์ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปกรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยถูกฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๙/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๙๖/๒๕๔๙ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาลงโทษปรับฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี คุมความประพฤติ ๒ ปี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำ

เช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ในคดีดังกล่าวขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีมีอายุเพียง ๒๑ ปี และครอบครัวแตกแยก การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา การพิจารณาทางปกครองหรือการดำเนินการทางวินัยก็ไม่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการไปตามผลของคดีอาญา ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ และผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติดเข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีน่าจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนม ที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ เรื่อง ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการ และให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามตำแหน่งหน้าที่เดิมและคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองอุดรธานีต่อศาลปกครองสูงสุด ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี กรณีพิพาทนี้เป็นความผิดเล็กน้อยมิใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ การที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ย่อมมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการไปตลอดชีวิต อันเป็นเหตุให้กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...” และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก

โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาจิณ หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” แม้มาตรา ๓๐ (๗) จะไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพที่จะต้องมีมาตรฐานทางด้านความประพฤติที่ต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่เด็กและเยาวชน ต้องประพฤติปฏิบัติตนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ โดยที่การเสพยาเสพติดเป็นพฤติกรรมไม่เหมาะสมโดยทั่วไปของชุมชนหรือสังคม การที่มิได้บัญญัติการประพฤติให้ชัดเจนแน่นอนว่า การประพฤติอย่างใดเป็นการเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ย่อมเป็นเรื่องที่ต้องนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณีมาพิจารณาเป็นกรณีไป เป็นการยืดหยุ่นตามสถานการณ์และเวลาที่เกิดเหตุที่อาจแตกต่างกัน อันมีผลต่อการพิจารณาว่าเสื่อมเสียหรือไม่ หรือว่าบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ เพราะการกระทำอย่างเดียวกัน แต่ต่างสถานที่หรือต่างเวลาการกระทำ อาจมีผลต่างกันได้ มิใช่ต้องมีผลเช่นเดียวกันเสมอไป อันเป็นประโยชน์มากกว่าที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าการกระทำอย่างนั้นอย่างนี้เป็นการเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีสถานเดียวแม้จะมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ เวลาการกระทำแตกต่างกัน เช่น เสพยาเสพติดก่อนสมัครรับราชการกับเสพยาเสพติดในขณะรับราชการแล้ว แม้จะมีปริมาณของยาเสพติดเท่ากัน หรือเช่นในเวลากลางคืนเหมือนกันก็ตาม ผลของการพิจารณาย่อมแตกต่างกันได้ว่าเสื่อมเสียหรือไม่ หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ ดังที่พระราชบัญญัตินี้มีการบัญญัติถึงสถานะที่แตกต่างกันไว้ให้พิจารณาได้ โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการ แต่เมื่อเข้ารับราชการแล้ว มีบทบัญญัติมาตรา ๙๔ ที่บัญญัติเกี่ยวกับกรณีต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก เพื่อความเหมาะสมของผู้ที่รับราชการอยู่แล้วมีการกระทำดังกล่าวนั้น ซึ่งเข้มงวดมากยิ่งขึ้นกว่ากรณีจะสมัครเข้ารับราชการ ผู้ที่เคยเสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด หากมีข้อเท็จจริงที่สมควรให้โอกาสเข้ารับราชการย่อมพิจารณาโดยไม่ถือเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีได้ แต่เมื่อเข้ารับราชการแล้วต้องพิจารณาตามมาตรา ๙๔ อันถือว่าร้ายแรง ซึ่งการที่มาตรา ๓๐ (๗) บัญญัติให้ขาดคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการโดยไม่มีกำหนดเวลานี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑) ก็บัญญัติห้ามบุคคลที่ติดยาเสพติดให้โทษมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๑๐๘ (๑) ก็บัญญัติให้ บุคคลที่จะสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑)

หรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑) ก็บัญญัติห้ามบุคคลผู้ติดยาเสพติดให้โทษเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการตัดสิทธิในการสมัครโดยไม่มีกำหนดเวลาหรือตัดสิทธิตลอดชีวิตเช่นเดียวกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

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

ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) มีความมุ่งหมายในการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยข้าราชการครูคือผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ ส่วนบุคลากรทางการศึกษานั้นคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัด

กระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะหน้าที่เฉพาะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่แตกต่างจากอาชีพอื่น จึงต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง นอกจากเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่ดีแล้ว ยังเป็นวิชาชีพที่ต้องมีความประพฤติดี มีคุณธรรม จริยธรรม ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามในเกียรติของอาชีพ ต้องครองตนให้อยู่ในศีลธรรมอันดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการวางตน และยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาวิชาชีพขององค์กร ให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคม การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กำหนดคุณสมบัติทั่วไปให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นมาตรการเพื่อคัดกรองและป้องกันบุคคลที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียบกพร่องในศีลธรรมอันดีไม่ให้เข้ามารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งโดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจกำหนดได้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำเช่นใดที่จะถือเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยคำนึง ถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รวมสองคดี คดีที่หนึ่งฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานเสพเมทแอมเฟตามีน อีกคดีหนึ่งฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) แม้ทั้งสองคดีศาลจะรอการลงโทษและคุมความประพฤติ แต่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว การเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษทุกชนิดซึ่งในขณะนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย ต้องถือเป็นคุณสมบัติทั่วไปที่ผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย อันถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีได้ หาได้เป็นเพียงความผิดเล็กน้อยของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาดังที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งไม่ ทั้งคุณสมบัติดังกล่าวต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่จะประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เมื่อศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมหรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่น

และสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ซึ่งบุคคลใดจะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองยังอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุม ยับยั้งและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามหนังสือโต้แย้งและเอกสารประกอบรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งครูผู้ช่วย ถูกคำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากเคยถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รวม ๒ คดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติทั่วไป โดยเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย ไม่ใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ เป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ บทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไม่ได้

พิเคราะห์ตามมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การกำหนดให้บุคคลที่รับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเป็นผู้ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี คุณสมบัติดังกล่าวเป็นพื้นฐานของบุคคลที่พึงมีไม่ว่าจะประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ทั้งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจกำหนดเวลาที่แน่นอนได้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในช่วงเวลานั้น ๆ เป็นกรณี ๆ ไป มิใช่คุณสมบัติที่ติดตัวไปตลอดชีวิต ยังมีโอกาสพิสูจน์ว่าตนกลับตัว ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดีแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า ความผิดของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้ถ้อยคำที่ไม่มีความหมายจำเพาะเจาะจง เพื่อให้ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายนำไปพิจารณาปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปตามช่วงเวลานั้น ๆ เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่เรียกว่า indefinite concept ซึ่งพระราชบัญญัติหลายฉบับใช้ถ้อยคำประเภทนี้ต่าง ๆ กันไป อาทิเช่น “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๔) “ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๔) “ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง “อาหารที่มีสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือปนอยู่ด้วย” ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๖ (๑) “ห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ... จะกระทบต่อ ... ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ตามพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัญหาข้อเท็จจริง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๙ บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับถ้อยคำในกฎหมายให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ ในที่นี้คือ

ความเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมาย เพื่อให้ศาลตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในฝ่ายปกครองตีความหมายของถ้อยคำเหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือไม่ ตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิดำเนินคดีอยู่ในศาลปกครองไว้แล้ว ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ (๗) ว่า ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

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

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ

และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ...”

ข้อที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี โดยครูคือผู้ประกอบอาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน ส่วนบุคลากรทางการศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเด็กซึ่งเป็นเยาวชนของชาติโดยตรง จะต้องประพฤติให้เป็นแบบอย่างที่ดีของเยาวชนของชาติ การกระทำเช่นใดที่จะถือว่า

เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีนั้น ว่าโดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วไม่อาจกำหนดได้แน่นอนว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำเช่นใดที่จะถือว่าเป็นการบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เนื่องจากศีลธรรมอันดีเป็นกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคม หรือศาสนา อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และถือเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของคนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัตต้องพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี การจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๓๐ (๗) อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปตามหลัก Indefinite Concept ที่ให้ผู้ใช้ดุลพินิจไปปรับใช้โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป และต้องคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบกับความรังเกียจของสังคมและวิญญูชนทั่วไปเป็นหลัก ว่าเป็นการกระทำที่เสื่อมเสียถึงขั้นที่เมื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ด้วยดีหรือไม่ หากพฤติการณ์เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียถึงขั้นที่เมื่อเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว จะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ด้วยดี ก็จะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน และมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละกรณี อันส่งผลให้เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจได้อย่างตายตัวจึงต้องกำหนดหลักการกว้าง ๆ ไว้เช่นนี้ กรณีนี้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลคือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองยังอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล อันเป็นการควบคุม ยับยั้ง และถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยรอบคอบรัดกุม และอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

มีหลักประกันและได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ แม้มาตรา ๓๐ (๗) ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานที่เหมาะสมในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษากับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นว่าพอเหมาะพอควรเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายศุภวัฒน์ ไชโย) ในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องศึกษาธิการจังหวัดนครพนมต่อศาลปกครองอุดรธานี เป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๕๘/๒๕๖๒ ว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียนศรีโคตรบูรณ์ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต ๒๒ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป กรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติด จึงถูกศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามฟ้องรวม ๒ คดี คดีแรก ในความผิดฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานเสพเมทแอมเฟตามีน คดีที่สอง ในความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ทั้งสองคดีศาลมีคำพิพากษาจำคุกแต่ให้รอการลงโทษและคุมประพฤติ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษถึงสองครั้ง พฤติกรรมไม่เหมาะสมที่จะรับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งจะต้องเป็นแบบอย่างแก่นักเรียน จึงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป กรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดี

เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือว่าเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ และผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติด เข้าทำงาน หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองอุดรธานี เพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามตำแหน่งหน้าที่เดิมและคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองอุดรธานีมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี และกรณีพิพาทนี้เป็นความผิดเล็กน้อย ไม่ใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ การที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้บัญญัติระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ ย่อมมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการไปตลอดชีวิต อันเป็นเหตุให้กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำคำชี้แจงพร้อมส่งเอกสารหลักฐานต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลผู้ที่จะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากข้าราชการครูคือผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษา ส่วนบุคลากรทางการศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และผู้สนับสนุนการศึกษา โดยเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา กรณีจึงเห็นได้ว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้มีหน้าที่ในทางวิชาชีพที่แตกต่างจากอาชีพอื่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้นอกจากต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่ดีแล้วยังจะต้องมีความประพฤติดี มีคุณธรรมจริยธรรม มีการครองตนอยู่ในศีลธรรมอันดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาวิชาชีพขององค์กรให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาทั้งแก่ศิษย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) จึงกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี โดยถือว่าเป็นมาตรการสำคัญในการคัดกรองเพื่อมิให้บุคคลผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ส่วนกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) ดังกล่าว มิได้กำหนดนิยามของความเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ด้วยนั้น ก็เนื่องจากโดยสภาพหรือลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจกำหนดให้เฉพาะเจาะจงได้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือการกระทำเช่นใดจึงจะถือเป็นความบกพร่องในศีลธรรมอันดี และย่อมไม่อาจกำหนดเป็นระยะเวลาให้ความบกพร่องในศีลธรรมอันดีตามที่กฎหมายกำหนดนั้นหมดสิ้นไปจากบุคคลผู้นั้นได้ เพราะเป็นเรื่องของคุณสมบัติของบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าจะต้องมีอยู่ในตัวของบุคคลผู้นั้น มิใช่เรื่องการจำกัดสิทธิดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายได้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ของผู้กระทำและผลของการกระทำที่กระทบต่อหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนผลกระทบต่อศิษย์ สถาบันการศึกษา ชุมชน และสังคม รวมทั้งเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและเกิดความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีได้ บุคคลใดจะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) ดังกล่าว จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือพฤติการณ์ที่เคยกระทำในอดีตในแต่ละกรณี ทั้งนี้ ได้มีแนวทางที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดไว้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาไว้ด้วยแล้ว ดังนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้บุคคลที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดีนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและมาตรฐานที่เหมาะสมแก่การเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ยังต้องเป็นผู้ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวอีกด้วย กรณีจึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีการระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายด้วยแล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายศุภวัฒน์ ไชโย) ในคดีหมายเลขดำที่ อบ. ๒๔๗/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายศุภวัฒน์ ไชโย ยื่นฟ้องศึกษาธิการจังหวัดนครพนมต่อศาลปกครองอุดรธานี ว่านายศุภวัฒน์ ไชโย ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนศรีโคตรบูรณ์ จังหวัดนครพนม ตำแหน่งครูผู้ช่วย เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ต่อมาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนมได้ออกคำสั่งให้นายศุภวัฒน์ ไชโย ออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) กรณีเป็นผู้บกพร่องในทางศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากนายศุภวัฒน์ ไชโย เคยถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีอาญา รวม ๒ คดี ครั้งที่ ๑ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๔๙๖/๒๕๔๙ ความผิดฐานร่วมกันมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานเสพเมทแอมเฟตามีน และครั้งที่ ๒ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๖๓/๒๕๔๙ ความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) นายศุภวัฒน์ ไชโย เห็นว่าคำสั่งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนครพนมที่ให้นายศุภวัฒน์ ไชโย ออกจากราชการเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และขอให้มีคำสั่งให้นายศุภวัฒน์ ไชโย กลับเข้ารับราชการ

ตามตำแหน่งหน้าที่เดิม โดยคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ ศาลปกครองอุดรธานีพิพากษายกฟ้อง นายศุภวัฒน์ ไชโย อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด นายศุภวัฒน์ ไชโย โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ไม่ได้กำหนดให้การกระทำเช่นใดจะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งกรณีการกระทำความผิดของนายศุภวัฒน์ ไชโย ที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาเป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ และบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการเข้ารับราชการตลอดชีวิต กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นายศุภวัฒน์ ไชโย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ซึ่งเป็นประเด็นแห่งการพิจารณา บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา” มีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐมักจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นกรณีทั่วไปว่าต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติอยู่ในศีลธรรมอันดี

ดังข้อความที่ใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” หรือถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายอื่นในทำนองเดียวกัน เช่น “ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ซึ่งเป็นการวางคุณสมบัติพื้นฐานว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการต้องเป็นคนที่สังคมให้การยอมรับ ไม่เป็นที่รังเกียจ ยิ่งในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการสรุปความได้ว่า บุคลากรในสถานะดังกล่าวต้องไม่เพียงมีความรู้ ความสามารถและสติปัญญาในระดับของผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงเท่านั้น แต่ยังต้องมีคุณธรรม จริยธรรม และมาตรฐานจรรยาบรรณและวินัยในระดับสูงด้วย จึงต้องกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าต้องเป็นบุคคลที่ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดีที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้เหตุผลดังกล่าวจะเป็นลักษณะทั่วไปที่จำเป็นสำหรับการเป็นบุคลากรภาครัฐซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่หน่วยงานภาครัฐจะกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้ารับราชการก็ต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลในการเข้ารับราชการหรือการดำรงตำแหน่งราชการของบุคคลด้วยเช่นกัน การวางข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจึงต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลความจำเป็น ความได้สัดส่วน และจะต้องไม่เป็นการสร้างข้อจำกัดหรือภาระให้แก่บุคคลจนเกินสมควรตามครรลองที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติรับรองไว้ด้วย

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้บุคคลที่จะเป็นหรือเป็นข้าราชการครู รวมถึงบุคลากรทางการศึกษาทุกคนในทุกระดับทุกตำแหน่ง จะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปรวม ๑๓ ประการ นอกจากนี้ หากบุคคลใดจะประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษา ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกด้วย และกฎหมายฉบับหลังนี้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๓๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๔ (ข) (๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของวิชาชีพไว้ว่า “เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี”

๓. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๐ (๗) ด้วยการตรากฎหมายในลักษณะเป็นบทกวาด (sweeping clause) เพื่อวางหลักทั่วไปอย่างกว้างโดยไม่ระบุกรณีเฉพาะเจาะจงนั้น เป็นไปเพื่อเปิดให้ผู้ใช้กฎหมายใช้ดุลพินิจปรับใช้กฎหมายอย่างยืดหยุ่นให้เหมาะกับกรณี การใช้กฎหมายลักษณะนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนตามคุณค่าของสังคมให้ความเหมาะสมกับยุคสมัย ไม่ว่ากรณีนั้นจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดความถูกผิดไว้หรือไม่ก็ตาม หลักเกณฑ์ที่มีลักษณะยืดหยุ่นนี้ก็สามารถเข้าไปอุดช่องว่างได้ ความบกพร่องในศีลธรรมอันดีของบุคคลจึงเป็นไปได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลในความรับผิดชอบทางสังคมที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและยังรวมไปถึงการดำเนินชีวิตส่วนบุคคลที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ด้วย

ลักษณะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน[๑] กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา[๒] กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม[๓] กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ[๔] กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร[๕] กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา[๖] ไม่ว่าการปฏิบัติงานในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้นจะปฏิบัติงานที่ต้องใช้วิชาชีพ หรือการปฏิบัติงานจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากน้อยเพียงใดก็ตาม

อนึ่ง คุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามสำหรับบุคคลที่จะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐประเภทต่าง ๆ สามารถใช้กำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้ารับราชการ และถ้าบุคคลใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็จะบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการไม่ได้ โดยในทางปฏิบัติ หน่วยงานราชการมักจะกำหนดให้ผู้จะเข้ารับราชการต้องรับรองตนเองว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับการให้ข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติต้องออกจากราชการด้วย กล่าวคือ หากได้รับการบรรจุแต่งตั้งแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นข้าราชการ บุคคลนั้นก็ต้องพ้นจากการเป็นข้าราชการ

---

[๑] ดูมาตรา ๓๖ ข. (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

[๒] ดูมาตรา ๓๗ ข. (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

[๓] ดูมาตรา ๒๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

[๔] ดูมาตรา ๔๙ ข. (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

[๕] ดูมาตรา ๔๓ ข. (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

[๖] ดูมาตรา ๗ (ข) (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๔. มีข้อสังเกตว่าบรรดาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เกือบทั้งหมดจะเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและเข้าใจได้ไม่ยาก ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของบุคคลในเรื่องสัญชาติ อายุ การดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือลักษณะต้องห้าม เช่น การมีประวัติถูกให้ออกจากราชการหรืองานในลักษณะต่าง ๆ การมีประวัติกระทำผิดวินัย การถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การมีสถานะล้มละลาย การต้องโทษจำคุก หรือการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีคุณสมบัติตาม (๗) ที่เป็นเรื่องความบกพร่องในศีลธรรมอันดี คุณสมบัติเช่นนี้เป็นลักษณะกว้าง ๆ โดยไม่ได้จำกัดความบกพร่องของความประพฤติว่าเป็นความบกพร่องในเรื่องใดบ้างและในระดับใด และที่สำคัญความมีอยู่ของการบกพร่องเช่นว่านี้ จะต้องมีอยู่ในช่วงเวลาใดหรือเป็นระยะเวลานานเท่าใด เป็นเรื่องของหน่วยงานต้นสังกัดเองที่จะกำหนดระดับความหนักเบาตามที่เห็นเหมาะสม จึงเป็นดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่อาจพิจารณาแตกต่างกันไป

๕. อย่างไรก็ดี การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งถูกใช้เป็นหลักเกณฑ์คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ย่อมเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้ารับราชการของบุคคล บทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) มีลักษณะของบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้จะเข้ารับราชการไปด้วยในตัว ดังนั้น เมื่อมีสถานะเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิ บทบัญญัติเช่นนี้จึงต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมพอที่ผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการเข้าใจได้ว่าตนมีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการได้หรือไม่ ในการรับสมครบุคคลหรือการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ หน่วยราชการมักจะให้บุคคลรับรองตนเองว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการต้องรับรองคุณสมบัติของตนเองทั้งที่ยังไม่มีโอกาสได้ทราบอย่างชัดเจนว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ กระบวนการเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ที่ประสงค์จะรับราชการโดยไม่สมควร ซึ่งกรณีทำนองเดียวกันนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีแนวคำวินิจฉัยแล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยที่ ๗ – ๘/๒๕๖๕ กรณีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามว่าเป็นผู้เคยกระทำความผิดอาญา โดยไม่ได้จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น รวมทั้งไม่มีการกำหนดกรอบแห่งระยะเวลาในการจำกัดสิทธิเช่นนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ไม่ชัดเจน เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๖. ในกรณีเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการนั้น ยังพบว่าในกฎหมายระเบียบข้าราชการบางฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงหลัง ๆ ได้สร้างกลไกให้คณะกรรมการผู้กำกับการใช้บังคับกฎหมายมีอำนาจพิจารณายกเว้นคุณสมบัติบางประการได้ เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจยกเว้นคุณสมบัติในเรื่องการให้ออกจากราชการด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น การต้องโทษจำคุก การเป็นบุคคลล้มละลาย และความประพฤติบกพร่องในศีลธรรมอันดี[๗] มาตรการยกเว้นเช่นนี้แสดงอยู่ในตัวว่าคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในเรื่องความประพฤติในศีลธรรมอันดีนั้น เมื่อเป็นบทบัญญัติที่วางกรอบกว้าง ๆ ไม่ชัดเจน ความบกพร่องในพฤติกรรมบางด้านจึงอาจได้รับการพิจารณาไปในทางที่เคร่งครัดแตกต่างกัน คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามบางลักษณะจึงอาจอยู่ในข่ายที่หน่วยงานราชการไม่นำมาใช้บังคับได้[๘]

๗. แม้การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้ารับราชการที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานราชการในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่หลักเกณฑ์ที่ให้ดุลพินิจอย่างกว้างดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้มาตรฐานหรือมีการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผล นำมาซึ่งข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างนั้นเอง และแม้บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองสิทธิจากการใช้อำนาจที่มิชอบได้ แต่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการทางศาลย่อมไม่อาจเป็นไปได้อย่างทันการณ์ เพราะการใช้สิทธิทางศาลย่อมต้องใช้เวลาเพื่อพิสูจน์ความถูกผิดในการใช้กฎหมาย ยิ่งในกรณีโต้แย้งสิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ และศาลเห็นว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิให้บุคคล

---

[๗] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๖

"...ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) ก.พ. อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ แต่ถ้าเป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๘) หรือ (๙) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว และในกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๑๐) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และต้องมิใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับ

การขอยกเว้นตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีตามวรรคสอง ก.พ. จะยกเว้นให้เป็นการเฉพาะรายหรือจะประกาศยกเว้นให้เป็นการทั่วไปก็ได้"

[๘] ดู มาตรา ๓๗ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

ที่ถูกละเมิดสิทธิให้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการก็แทบจะเป็นไปไม่ได้ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาในการดำเนินการ จึงเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ในการสมัครเข้ารับราชการที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิที่ปราศจากกลไกการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เหมาะสมและเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดภาระอันเกินสมควรแก่บุคคลผู้ที่ต้องเสียสิทธิด้วยเหตุดังกล่าวอีกด้วย

๘. ในส่วนประโยชน์สาธารณะที่ได้จากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการนั้น แม้จะเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้ผู้มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการตรวจสอบผู้ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในการเข้ารับราชการที่ชัดเจนย่อมไม่ปรากฏโดยง่าย และแม้จะปรากฏก็ยังเป็นประเด็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้ดุลพินิจด้วยความเป็นธรรมอย่างไร โดยทั่วไป การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องมีหลักฐานแสดงถึงข้อเท็จจริงในรายละเอียดประกอบการพิจารณา เพราะการใช้ดุลพินิจตัดสิทธิบุคคลในการรับราชการอาจมีข้อโต้แย้ง และนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีขึ้น การกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เข้ารับราชการจึงเป็นสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ในขณะที่การควบคุมความประพฤติด้วยมาตรการทางวินัยและมาตรฐานจริยธรรมในระหว่างมีสถานะเป็นข้าราชการจะมีความเป็นแบบแผนที่ชัดเจนกว่า โดยเฉพาะเมื่อต้องพิจารณากรอบความประพฤติและศีลธรรมอันดีที่มีขอบเขตและระดับที่หลากหลาย กลไกในการตรวจสอบพฤติกรรมของบุคคลในลักษณะดังกล่าว กฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ให้หลักประกันแก่บุคคลไว้อย่างเป็นแบบแผนที่ชัดเจนมากกว่าการใช้ดุลพินิจในการตัดสินว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามในการรับราชการ

๙. การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลในการรับราชการเช่นนี้หากไม่มีความชัดเจนหรือใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวาง อันเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง และแนวทางเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องมีความชัดเจนพอให้ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิได้รู้ ได้เข้าใจล่วงหน้า รวมถึงความชัดเจนในด้านขอบเขตของระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายจำกัดสิทธิด้วย เพราะพฤติกรรมบางอย่างของบุคคลย่อมปรับเปลี่ยนได้เมื่อเวลาผ่านไป พฤติกรรมการกระทำในอดีตของบุคคล ไม่อาจบ่งชี้ว่าบุคคลนั้นจะมีพฤติกรรมเช่นเดิมตลอดไป จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๗) ขาดความชัดเจนทั้งด้านเนื้อหา ข้อจำกัดในกรอบของระยะเวลา และมาตรการคุ้มครองสิทธิในการรับราชการของบุคคลในกรณีที่ถูกละเมิดยังไม่เพียงพอ

การจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครเข้ารับราชการด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ไม่ชัดเจน จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลที่ไม่ได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการกำหนดคุณสมบัติไว้กว้าง ๆ เช่นนั้น

จึงเห็นว่า แม้การกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยบทกวาด (sweeping clause) ในเรื่องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องของการไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี จะเป็นไปเพื่อให้ได้ข้าราชการที่สังคมยอมรับและมีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการเข้ารับราชการด้วยข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจน โดยให้องค์กรผู้มีอำนาจเป็นผู้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจกำหนดขอบเขตในส่วนเนื้อหาและกรอบระยะเวลาของความประพฤติที่บกพร่อง ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดที่ไม่เป็นธรรม สร้างภาระที่ไม่ได้สัดส่วนแก่บุคคลที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ อีกทั้งไม่มีหลักประกันที่เหมาะสมและทันการณ์แก่การให้ความคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ (๗) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี สำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง**

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ประธานสภาผู้แทนราษฎร** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ พิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๑๕ คน (ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น) เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นโดยมีสาระสำคัญเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยระบุเหตุผลเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ อันเนื่องมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อนและมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อมจะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์อาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นมีความเห็นว่าเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยมาตรา ๒ กำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับไว้แล้ว คือ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ขัดข้องต่อระยะเวลาที่กำหนดไว้

ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมายอย่างเพียงพอแล้ว

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นแล้ว ปรากฏว่ามีลายมือชื่อเหมือนตัวอย่างลายมือชื่อที่ให้ไว้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๐ คน ลายมือชื่อไม่เหมือนตัวอย่างลายมือชื่อที่ให้ไว้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔ คน ลงลายมือชื่อซ้ำ จำนวน ๑ คน และมีผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นที่มีลายมือชื่อเหมือนตัวอย่างลายมือชื่อที่ให้ไว้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอถอนชื่อจากการเข้าชื่อเสนอความเห็น จำนวน ๑ คน จึงมีผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น รวม ๙๙ คน เห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑. คณะรัฐมนตรีจัดทำความเห็น สรุปได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ

ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มร่างมาตรา ๒๓ เกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงและการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นทราบ (มาตรา ๒๒) ซึ่งเดิมร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาไม่มีการกำหนดเรื่องดังกล่าว ทั้งไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมเป็นกรรมาธิการหรือเข้าชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือแจ้งข้อขัดข้องเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติการตามกฎหมายต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการเตรียมการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคาดว่าต้องใช้ระยะเวลา ๙๐ - ๑๘๐ วัน กรมการปกครองคาดว่าต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งว่ายังไม่มีความพร้อมในด้านอุปกรณ์และต้องคำนึงถึงงบประมาณที่จะได้รับจัดสรรประจำปีด้วย และกองทัพเรือคาดว่าต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย ๖ เดือน (๑๘๐ วัน) เป็นต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา จึงตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงตามร่างมาตรา ๒๓ ออก โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับ ต่อมาในการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีมติผ่านร่างมาตรา ๒ ที่กำหนดวันใช้บังคับโดยไม่มีการแก้ไข แต่ให้คงความตามร่างมาตรา ๒๓ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการควบคุมตัวต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป พร้อมทั้งแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวหรือผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง โดยทันที รวมทั้งให้บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัวโดยละเอียด

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายประการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แจ้งปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจากปัญหาด้านการจัดเตรียมงบประมาณ เนื่องจากกล้องบันทึกภาพเคลื่อนไหวยังมีไม่เพียงพอ ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ ๓,๔๗๓,๗๔๔,๒๒๐ บาท ไม่รวมค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบหรืออุปกรณ์จัดเก็บข้อมูล แต่งบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์และจัดทำระบบดังกล่าวไม่ได้กำหนดอยู่ในแผนหรือรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ แจ้งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน ๔๔๔,๘๐๖,๓๔๐ บาท เพื่อดำเนินการจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียงชนิดติดบนตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ กล้องบันทึกภาพและเสียงแบบมือถือพร้อมอุปกรณ์เพื่อใช้ในห้องสอบสวนและห้องควบคุมและกล้องบันทึกภาพและเสียงชนิดติดตั้งภายในรถยนต์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ อย่างไรก็ตาม ในการจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียงดังกล่าวมีระยะเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า ๙ เดือน ทั้งยังต้องเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และระบบการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ และจะต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเกี่ยวกับอุปกรณ์และระบบการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวอีก จำนวน ๖๐ ล้านบาท ซึ่งไม่อาจจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และปัญหาด้านการเตรียมความพร้อมของบุคลากร เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกำลังพลสายปฏิบัติการประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ บาท จาก ๑๗ หน่วยงาน ซึ่งยังขาดความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากเทคโนโลยีของอุปกรณ์ที่ใช้บันทึกภาพและเสียงในปัจจุบันพัฒนาอย่างรวดเร็ว และผลิตภัณฑ์มีความหลากหลาย มีวิธีการใช้งานแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการใช้อุปกรณ์ดังกล่าว จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการฝึกอบรมการใช้งานอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายและยังไม่มีระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับและควบคุมตัวยึดถือปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันจะส่งผลให้เกิดความสับสนกับทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการกำหนดระเบียบหรือแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วนในทางปฏิบัติ หากใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวในขณะที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อม ย่อมส่งผลกระทบต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยของประชาชน เนื่องจากอาจทำให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดยกเหตุแห่งความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นข้อโต้แย้งในกระบวนการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดว่าการจับหรือการควบคุมตัวที่ไม่จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ตนหลุดพ้นจากการควบคุมตัว หรือทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากการจับหรือควบคุมตัวที่ไม่มีการบันทึกภาพและเสียงดังกล่าว อันจะส่งผลให้การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดและการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด และเกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ ทั้งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้อย่างต่อเนื่องตามมาตรา ๒๒ เนื่องมาจากความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนว่ากรณีดังกล่าวจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๒๒ หรือไม่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัย อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการที่จะจับหรือควบคุมตัวบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ากระทำความผิด จนนำไปสู่การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเตรียมความพร้อมทั้งงบประมาณ การจัดหาอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้เกิดทักษะในการปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดระเบียบแนวทางการปฏิบัติที่มีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ โดยที่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ยังได้รับความคุ้มครองทุกประการในบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษซึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว อีกทั้งในระหว่างที่มีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราดังกล่าวออกไป เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

ตามบทบัญญัติมาตราอื่นของพระราชบัญญัตินี้ที่มีผลใช้บังคับแล้ว รวมทั้งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลที่ถูกดำเนินคดีว่าจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ตลอดจนต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพียงเท่าที่จำเป็น ประชาชนยังคงได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหายจะกระทำมิได้ หากมีผู้ใดกระทำการดังกล่าวย่อมต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย

๒. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจัดทำความเห็น สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องเพิ่มการจัดหาอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงชนิดติดบนตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพที่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้อย่างต่อเนื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการทั่วประเทศ จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งอุปกรณ์เดิมยังมีจำนวนไม่เพียงพอ มีสภาพชำรุดและเสื่อมประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในการบันทึกภาพและเสียงไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นอุปกรณ์หลักในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่อาจนำมาใช้แทนอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงที่มีรูปแบบที่เหมาะสมได้ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียงสำหรับติดตั้งในห้องควบคุมและติดตั้งในรถยนต์ รวมจำนวน ๕๐,๑๐๒ ชุด ต้องใช้งบประมาณ จำนวน ๔๖๘,๐๗๒,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ล่วงเลยเวลาสำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว ประกอบกับเป็นงบประมาณจำนวนมาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถนำเงินงบประมาณส่วนอื่นมาจ่ายทดแทนได้ จึงดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนโดยมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อดำเนินการจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียงดังกล่าว คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการจัดหาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการประมาณไม่น้อยกว่า ๗ เดือน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลให้ต้องจัดหาอุปกรณ์และระบบการจัดเก็บข้อมูลการบันทึกภาพและเสียงต้องใช้งบประมาณอีกจำนวนไม่น้อยกว่า ๔๕ ล้านบาท ซึ่งไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยได้รับการอนุมัติ

เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ และจะได้รับเงินในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๖ จากนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการจัดหาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการประมาณไม่น้อยกว่า ๔ เดือน

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายผู้จับและควบคุมตัวกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับแจ้ง จำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบกลางเพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การยกร่างระเบียบดังกล่าวมีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒๔ หน่วยงาน พบว่ามีปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การจับผู้ต้องหาจำนวนหลายคน การขยายผลการจับ การพาผู้ถูกควบคุมตัวเดินทางข้ามจังหวัดเป็นระยะทางไกล การพาผู้ถูกจับเดินทางโดยเครื่องบินพาณิชย์ การควบคุมตัวขณะที่มีการรักษาตัวที่โรงพยาบาล การเก็บบันทึกการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ กรณีที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันเช่นนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร หรือในกรณีที่หลายหน่วยงานร่วมกันสนธิกำลังปฏิบัติการจะต้องดำเนินการอย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการแจ้งและการรับแจ้งการควบคุมตัวก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ ยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระบบการรับแจ้งอีกหลายประการ

ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็น ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับ รวมถึงการแจ้งเรื่องการจับและควบคุมตัวไปยังพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร เพิ่มเติมเรื่องการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวเข้ามา โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมเป็นกรรมาธิการและเข้าร่วมชี้แจงในประเด็นดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอให้ตัดออกและถูกเสนอกลับเข้ามาใหม่หลายครั้ง ต่อมาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาปรากฏว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา มีการเสนอแก้ไขเรื่องการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวโดยมีการตัดออกและนำกลับเข้ามาใหม่หลายครั้งและมีการสอบถามความเห็นจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติชี้แจงถึงอุปสรรคข้อขัดข้องและปัญหาในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา จึงเสนอให้ตัดเรื่องการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวออก แต่ต่อมารัฐสภาได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวและขั้นตอนการแจ้งพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครอง รวมถึงการทำบันทึกการควบคุมตัว การที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวมีการตัดออกและนำกลับเข้ามาใหม่หลายครั้ง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... จะมีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้หรือไม่ ประกอบกับยังไม่มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเพื่อพิจารณาออกระเบียบในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ยังไม่มีระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานกลางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

การใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อมดังกล่าวจะส่งผลกระทบอย่างน้อย ๓ ประการ ประการที่หนึ่ง เกิดผลกระทบต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในภาพรวม เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมไม่มีอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวจะไม่กล้าตัดสินใจและไม่พร้อมในการปฏิบัติหน้าที่เพราะเกรงว่าจะถูกโต้แย้งจากผู้ต้องหาว่าไม่มีการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัว ทำให้การจับและควบคุมตัวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมีประสิทธิภาพลดลงทันที ส่งผลโดยตรงต่อการรักษาความปลอดภัยสาธารณะในภาพรวม ประการที่สอง เกิดผลกระทบต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ต้องเข้าจับผู้ต้องหาในขณะกระทำความผิดและยึดสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิด หรือใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด และสิ่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐานเป็นของกลางในคดี หากไม่มีการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับเนื่องจากไม่มีอุปกรณ์ดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยยกเป็นข้อต่อสู้ในชั้นพิจารณาคดีว่าการจับและการได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปโดยมิชอบและอาจทำให้พยานหลักฐานที่ได้มามีน้ำหนักน้อยหรือมีพิรุธน่าสงสัย เป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง ทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายได้ และประการที่สาม เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากยังไม่มีการกำหนดระเบียบเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงในกรณีที่หน่วยงานร่วมกันปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร มีวิธีปฏิบัติและการประสานงานกันอย่างไร ผลกระทบทั้งสามประการดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ซึ่งถือได้ว่าเป็นความปลอดภัยสาธารณะด้วยเช่นกัน ดังนั้น การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งใช้การปกครองในระบบรัฐสภา การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องคำนึงถึงการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่มีความเป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา ดังนั้น การใช้อำนาจ

ในการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจในพรมแดนที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่ต้องใช้อย่างจำกัดและตีความโดยเคร่งครัด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อคณะรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เฉพาะในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ วรรคสอง บัญญัติให้การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และวรรคสาม บัญญัติให้เมื่อฝ่ายบริหารประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด หากรัฐสภาไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ให้สอดรับกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) และข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly - UNGA) สมัยสามัญ สมัยที่ ๖๑ ซึ่งรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - ICPPED) ประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบการลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ให้มีผลบังคับตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอและกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการลงนามอนุสัญญาดังกล่าวต่อสหประชาชาติแล้วเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุเหตุผลไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้

ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ...” แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เพื่อให้สอดรับกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ โดยกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไว้ในหมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าวจะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับ

สภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย” มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา” พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นโดยมีสาระสำคัญเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยระบุเหตุผลในการตราตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “... โดยที่พระราชบัญญัติป้องกัน

และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อนและมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะหากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัวเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง ...”

กรณีนี้ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้นใช้บังคับโดยมีเจตจำนงเพื่อป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การที่คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผล

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่ให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเพราะเหตุความไม่พร้อมด้านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความพร้อม หากใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ เห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ บัญญัติระยะเวลาการมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรืออยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว มีระยะเวลาในการเตรียมการได้ถึง ๑๒๐ วัน ในการจัดเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ รวมถึงการกำหนดขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติงานภายในสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งในกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าวมีการประเมินผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าวทุกด้านด้วยแล้ว โดยเฉพาะผลกระทบเกี่ยวกับงบประมาณในการเตรียมการก่อนที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลอื่นใดอีกที่อยู่นอกเหนือจากความคาดหมายในการประเมินผลกระทบดังกล่าวแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจอาศัยเหตุผลดังที่ปรากฏในพระราชกำหนดนั้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้ต้องขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ได้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายในระหว่างการจับและควบคุมตัวดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติและสังคมโดยส่วนรวม การที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ย่อมส่งผลให้การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่โดยไม่ได้รับการแก้ไขหรือขจัดออกไปจากสังคมไทย กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และความสงบเรียบร้อย

ของประเทศและสังคมโดยส่วนรวม แม้จะเป็นการขยายกำหนดเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพียงเฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เท่านั้น โดยยังคงมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็ตาม แต่หากไร้ซึ่งกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แล้ว ย่อมส่งผลให้การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่ รวมถึงการสืบเสาะหาหลักฐานที่จะเอาผิดผู้กระทำความผิดดังกล่าวอาจเป็นไปด้วยความยากลำบากจนไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ประกอบกับมาตรา ๒๒ บัญญัติข้อยกเว้นหากกรณีเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจดำเนินการบันทึกภาพและเสียงเป็นการเฉพาะไว้ด้วยแล้ว นอกจากนี้ การขยายกำหนดระยะเวลาการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติมาตราของพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวจากการถูกทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของประเทศและสังคมโดยส่วนรวมอันเป็นความปลอดภัยสาธารณะ ที่ได้รับจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทั้งที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติซึ่งผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ด้วยเหตุผลเพียงเรื่องความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ปฏิบัติงานโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤต หรือมีภยันตรายซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมีลักษณะในเชิงปฏิเสธที่จะให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น แต่ฝ่ายบริหารกลับให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าบุคคลที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายจะให้การคุ้มครอง การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการป้องกันการกระทำความผิดและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ถูกลดทอนไปอย่างมีนัยสำคัญ การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ในทางกลับกัน การขยายระยะเวลาการใช้บังคับดังกล่าวกลับทำให้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนขาดประสิทธิภาพไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งยังกระทบต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และส่งผลเสียต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม อย่างไรก็ดี การที่พระราชกำหนดนี้ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น ย่อมไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม บัญญัติไว้ สำหรับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของหน่วยงานในการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก (๘ ต่อ ๑) ซึ่งมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสี่ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่กระบวนการตรากฎหมายโดยปกติจะใช้ระยะเวลาหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๑๓๓ ถึง ๑๔๗ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งต้องทำโดยรีบด่วนและเป็นการลับ การใช้กระบวนการตรากฎหมายตามปกติจะทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งจะกระทำได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้โดยมีเงื่อนไขให้นำกฎหมายนั้นเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการตราพระราชกำหนดไว้เช่นเดียวกัน โดยปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ความว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ วรรคสอง ความว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีมีเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว และต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสามเท่านั้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการป้องกัน

การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งรวมถึงการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที ซึ่งขณะนี้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนฝึกอบรมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวางระเบียบและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนเหมาะสม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากร สำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง

สาระสำคัญของการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ การให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไป ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มร่างมาตรา ๒๓ เกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวและขั้นตอนการแจ้งพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองทราบ (มาตรา ๒๒) โดยไม่มีผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมเป็นกรรมาธิการและเข้าร่วมชี้แจงในประเด็นดังกล่าว ต่อมาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือแจ้งข้อขัดข้องเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติการตามกฎหมายต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือ อุปกรณ์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการเตรียมการ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... วุฒิสภา จึงตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวและขั้นตอนการแจ้งพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองทราบตามร่างมาตรา ๒๓ ออก โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ต่อมาวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ วุฒิสภาได้มีมติผ่านร่างมาตรา ๒ ที่กำหนดวันใช้บังคับโดยไม่มีการแก้ไข แต่ให้คงความตามร่างมาตรา ๒๓ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แต่โดยที่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไปต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที รวมถึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งเป็นมาตรการในการปรับปรุงการดำเนินการบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ในกระบวนการยุติธรรมในระดับหน่วยปฏิบัติที่กำหนดขึ้นใหม่ในระบบกฎหมายของประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจับและควบคุมตัว หลายประการจากปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย และหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เร่งเตรียมการให้มีความพร้อมรองรับการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๖ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายมีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

ในส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไว้ โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมานการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้บุคคลสูญหายให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลาและสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่

ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัวและก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓" วรรคสอง บัญญัติว่า "หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณีเพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด" และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาลและการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา"

จากข้อเท็จจริงที่ว่า หากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจับและควบคุมตัวหลายประการ กล่าวคือ

ปัญหาประการแรก ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วนเพียงพอกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการทุกนาย อีกทั้งการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวไม่สามารถจัดทำงบประมาณรองรับการดำเนินการตามกฎหมายได้ทันตามกรอบระยะเวลาที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ บัญญัติระยะเวลาการมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรืออยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว มีหน้าที่ในการจัดเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามกฎหมายต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือในการดำเนินการตามกฎหมายก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และ ๒๕๖๓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ในการบันทึกภาพและเสียงไว้ใช้งานแล้วจำนวนหนึ่ง แต่ยังไม่ทั่วถึงสำหรับเจ้าหน้าที่ในสายปฏิบัติการทั้งหมด แม้ในปัจจุบันจะมีการชำรุดเนื่องจากการใช้งานอยู่บ้าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แก้ปัญหาในเรื่องงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบกลางให้ใช้จำนวนหนึ่งแล้ว แต่ยังต้องดำเนินการจัดหาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (e-bidding) ตามมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีระยะเวลาดำเนินการอยู่อีกหลายเดือนก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่จะต้องบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องการจัดหาอุปกรณ์เพิ่มเติมและงบประมาณที่จำกัด โดยมิอาจหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ ดังกล่าว ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวไม่อาจนำมากล่าวอ้างได้

ปัญหาประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ของแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบกลางเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นมาตรฐานกลางในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในทางปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น การจับกุมผู้ต้องหาจำนวนหลายคน การขยายผลการจับกุม การพาตัวผู้ถูกควบคุมเดินทางข้ามจังหวัดเป็นระยะทางไกล การควบคุมตัวที่มีการรักษาตัวที่โรงพยาบาล เป็นต้น จะเก็บบันทึกการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ อย่างไร แต่ปรากฏว่ายังไม่มีระเบียบหรือแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมยึดถือปฏิบัติ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย มีหน้าที่และอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย และยังไม่มีการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติแต่อย่างใด พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกัน

และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งอีกแปดคน และกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกหกคน และมาตรา ๑๙ บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การวางระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในช่วงระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหนึ่งร้อยยี่สิบวันจนกระทั่งปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมยังไม่ได้เสนอรายชื่อกรรมการโดยตำแหน่งอีกห้าคนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวของแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อยังไม่มีระเบียบหรือแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมยึดถือปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ย่อมสามารถออกระเบียบ แนวทางปฏิบัติภายในขึ้นมาเองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขณะเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติไปพลางก่อนได้โดยไม่จำเป็นต้องรอระเบียบที่คณะกรรมการฯ ออกใช้บังคับ

ปัญหาประการต่อมา หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นได้นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัดอยู่แล้ว อีกทั้งหากเกิดกรณีที่ไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๒ ก็ได้กำหนดข้อยกเว้น โดยกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ในการบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวต่อไป โดยกำหนดให้บันทึกเหตุสุดวิสัยนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัวด้วย และกรณีจะเป็นการจับมิชอบ พยานหลักฐานที่ได้มาส่งผลให้สำนวนการสอบสวนไม่ชอบนั้น เห็นว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการจับกุมกับความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน การฟ้องคดี ถือเป็นคนละขั้นตอนแยกออกจากกัน การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการควบคุม

ตัวโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาระหว่างการดำเนินการควบคุมตัวโดยมิชอบ เนื่องจากได้กระทำโดยทรมานเท่านั้น แต่ไม่กระทบต่อการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเข้าจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางอาญาที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกจับหรือถูกควบคุมตัวด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำโดยชอบตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา จึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวด้วย เพราะต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบว่ามิได้มีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จะเห็นว่า เจตนารมณ์สำคัญของการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มุ่งคุ้มครองและป้องกันบุคคลทุกคนจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคุ้มครองดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชน และความปลอดภัยสาธารณะ หากพิจารณาเหตุผลพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อนจากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป แต่การตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวเป็นการขยายเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป ย่อมส่งผลให้บุคคลทั่วไปที่ได้รับการคุ้มครองที่มิให้ได้รับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยทันทีนับแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ การไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมมีผลร้ายมากกว่าการขยายเวลาหรือเลื่อนการบังคับใช้ออกไปเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ เหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อเทียบกับหลักความได้สัดส่วนแล้วจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของ

หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าประชาชน แม้จะกล่าวอ้างว่าหากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่เหตุผลทั้งมวลเหล่านั้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายมากกว่าประโยชน์ในด้านการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนโดยรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

จากเหตุผลดังกล่าว การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ อันจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ส่งผลให้พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป” และมาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป”"

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกระบวนการตราพระราชกำหนด โดยบทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญ

การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๙) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ พระราชกำหนด ทั้งนี้ การตรากฎหมายดังกล่าวจะกระทำได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักที่ใช้กันอยู่ในนานาประเทศ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายซึ่งตามปกติจะต้องได้รับคำแนะนำหรือยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวใช้ระยะเวลานาน อีกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติอาจปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจนไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ การใช้กระบวนการตรากฎหมายตามปกติย่อมส่งผลทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์หรืออาจเกิดความเสียหายได้ ทุกประเทศจึงยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายออกมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราไว้ กล่าวคือ จะตราได้เฉพาะในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในภายหลัง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย เนื่องจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ โดยมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ จึงมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แต่ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ที่กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ อันเป็นการขยาย

ระยะเวลาในการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยมีวัตถุประสงค์เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งรวมถึงการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที ซึ่งขณะนี้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนฝึกอบรมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวางระเบียบและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจนเหมาะสม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัวเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มี

การวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวของฝ่ายบริหารประกอบข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบ จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดดังกล่าวอันเป็นการขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ หมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๕ โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย” มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น

ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓" วรรคสอง บัญญัติว่า "หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด" และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา" ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปรากฏเหตุว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที รวมถึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว ทำให้สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวได้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นมาตรการที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในระดับหน่วยปฏิบัติงานขึ้นใหม่ ซึ่งไม่สามารถจัดทำงบประมาณรองรับการดำเนินการตามกฎหมายได้ทันตามกรอบระยะเวลาที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ด้วยเหตุที่มีการเพิ่มเรื่องการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุมตัวในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยมิได้แก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับ และได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของพนักงานฝ่ายปกครอง

และเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายประการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แจ้งปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายจากปัญหาด้านการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจัดหาอุปกรณ์และจัดทำระบบหรืออุปกรณ์จัดเก็บข้อมูลซึ่งไม่ได้กำหนดอยู่ในแผนหรือรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมถึงขั้นตอนดำเนินการจัดหาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา ตลอดจนยังไม่มีระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานกลางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ซึ่งหากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ตามกำหนดเวลาเดิมย่อมส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง ไม่สามารถนำไปปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสมตามเจตนารมณ์ได้ และยังส่งผลกระทบต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ เนื่องจากผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดอาจยกเอาเหตุแห่งความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อต่อสู้ในกระบวนการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดว่าเป็นการจับหรือควบคุมตัวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้หลุดพ้นจากการควบคุมตัวหรือความรับผิด และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่จับหรือควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำความผิดหรือต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ทำให้การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดและการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดนำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของปัญหาอาชญากรรมทำให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะบั่นทอนความปลอดภัยของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศต้องยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดสภาวการณ์ดังกล่าว โดยการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปชั่วระยะเวลาหนึ่งตามความจำเป็น คือ ให้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจับและการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการขยายระยะเวลาดังกล่าวตามพระราชกำหนดเป็นแต่เพียงการขยายระยะเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการขยายระยะเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติทั้งหมดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ การทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหายจะกระทำมิได้ มาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงได้รับความคุ้มครอง ทั้งในส่วนของการกำหนดฐานความผิดและบทกำหนดโทษ รวมถึงมาตรการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร — ผู้ร้อง
- — ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนด (Emergency Decree) เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารรูปแบบหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีตราขึ้นให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดไว้ ๒ ลักษณะ คือ

๑. การตราพระราชกำหนดทั่วไป กล่าวคือ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒

๒. การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา กล่าวคือ ในกรณีระหว่างสมัยประชุมถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๔

การตราพระราชกำหนดทั่วไปดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญของการตราพระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีเหตุผลที่เป็นเงื่อนไข ดังนี้

(๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ

(๒) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

(๓) การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ

(๔) การป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

คำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอริราชศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ ราษฎรต่างเชื้อชาติ หรือต่างศาสนาทำการรบพุ่งกัน เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะทำการขับไล่อริราชศัตรู หรือระงับสงครามกลางเมือง

คำว่า “รักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการกบฏ หรือการจลาจล เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏ หรือการจลาจล

คำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่า มีภยันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมาก เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาว่างงานของประชาชน

คำว่า “เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว หรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชน เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น

ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๗ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

(๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด

(๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น

(๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

๔. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป"

มาตรา ๔ ในระหว่างที่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายและหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เร่งเตรียมการให้มีความพร้อมรองรับการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายมีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า "รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด" และตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๒) รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น

โดยมาตรา ๑๗ บัญญัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง (๕) และผลกระทบต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง (๗) ดังนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๗ วรรคสอง (๕) และ (๗) **และเมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๓**

ประการที่สอง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” นอกจากนั้น มาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีเวลาเพียงพอเพื่อเตรียมความพร้อมการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย

ประการที่สาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ กรณีข้อจำกัดของรัฐสภาเกี่ยวกับระยะเวลาของสมัยประชุม กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนดได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คำว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย

ของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการตราพระราชกำหนด ต้องเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศอย่างชัดเจน เช่น ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เป็นต้น หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะของประเทศอย่างชัดเจน เช่น มีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เป็นต้น **กรณีเหตุผลการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และด้านขั้นตอนการปฏิบัติเป็นเพียงความไม่พร้อมของปัจจัยทางด้านบริหารของการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น โดยไม่เข้าเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด ประกอบกับรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอีกด้วย**

ประการสุดท้าย เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๒ กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญกล่าวคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวไม่ให้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายโดยการขยายเวลาการบังคับใช้กฎหมายจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงมีลักษณะเป็นการทำลายระบบกฎหมายและอาจเป็นหลักปฏิบัติเมื่อใดที่หน่วยงานไม่พร้อมปฏิบัติตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารจึงตราพระราชกำหนดเพื่อระงับหรือขยายการใช้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งหมายถึงประเทศอยู่ในภาวะสงครามและความปลอดภัยสาธารณะซึ่งหมายถึงมีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้น

ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกควบคุมอันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงแนะนำแนวทางปฏิบัติประกอบด้วยมาตรการระยะสั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อุปกรณ์เท่าที่มีใช้ในการบันทึกภาพและเสียงได้ เช่น โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น หรือจัดทำรายงานบันทึกเหตุการณ์ไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกระเบียบเพื่อใช้เป็นการภายในไปพลางก่อนในขณะที่ยังไม่มีระเบียบกลางเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และซักซ้อมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมการปกครอง สำหรับมาตรการระยะยาว กล่าวคือ เร่งรัดการจัดทำ TOR การจัดหาอุปกรณ์เร่งรัดการจัดหาอุปกรณ์ด้วยระบบ e-bidding ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และฝ่ายบริหารเร่งการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๔ เพื่อวางระเบียบกลางต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บางมาตราออกไปก่อนจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ตอนหนึ่งว่า โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แต่เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ

ความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายระยะเวลาการใช้บังคับมาตราดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ กำหนดระยะเวลาการมีผลใช้บังคับไว้แล้ว คือ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ขัดข้องต่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมายเพียงพอแล้ว เหตุผลและสาระสำคัญของการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะแต่ประการใด

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และมีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ นั้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนฝึกอบรมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวางระเบียบและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน เหมาะสม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๓ จึงบัญญัติให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ แทนวันใช้บังคับเดิม ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์

เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าวจะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย” มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา” โดยที่กรณีตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง หากมีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัวซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ไม่ว่าจะมีเครื่องมือบันทึกภาพและเสียงหรือไม่ หรือมีทั่วถึงพอเพียงแล้วหรือไม่ และแม้จะมีเครื่องมือดังกล่าวแล้วแต่มีปัญหาข้อขัดข้องในการบันทึกภาพและเสียงให้ต่อเนื่องได้ ก็สามารถบันทึกเหตุสุดวิสัยดังกล่าวไว้ในบันทึกการควบคุมตัวได้ การที่ขาดงบประมาณจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวให้ทั่วถึงครบถ้วนเสียก่อนจึงจะบังคับใช้กฎหมายนั้น ย่อมมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและ

ความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ต้องแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สามารถกระทำได้ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ โดยการที่ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบระหว่างกัน เป็นเรื่องที่สามารถกระทำไปพลางก่อนได้ มิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๕ เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยไม่มีผลด้านงบประมาณการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือต้องมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการปฏิบัติงานตามมาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๕ แต่อย่างใด จึงมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะด้วยเช่นกัน อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แล้ว การมีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ให้ใช้บังคับเฉพาะมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๕ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ จึงมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนี้ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่

รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม แต่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาซึ่งมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมานการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้บุคคลสูญหายให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าวจะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุ

แห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓" วรรคสอง บัญญัติว่า "หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้" และวรรคสาม บัญญัติว่า "ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด" และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา" ซึ่ง มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ความว่าเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที รวมถึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว

ฝ่ายบริหารอ้างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ใจความว่า หากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ในขณะที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งจะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ อาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับและการควบคุมตัวมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาด

ประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อน เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะนั้น เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ หาได้เป็นผลทำให้การจับและการควบคุมตัวเป็นการไม่ชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ ที่บัญญัติระยะเวลาการมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป ซึ่งครบกำหนด คือวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรืออยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว มีหน้าที่ในการจัดเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนได้ความว่า เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิ่งมีหนังสือขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียง ต่อมาวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ สำนักงบประมาณมีหนังสือแจ้งว่านายกรัฐมนตรีเห็นชอบ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีหนังสือเพื่อขอนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ครั้นวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับเพียง ๑ วัน ย่อมเป็นที่เห็นประจักษ์ได้ว่าไม่อาจจัดหากล้องบันทึกภาพและเสียงมาใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างแน่แท้ อีกทั้งตามความในมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายบัญญัติว่า “... เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” ทำให้ถ้ามีเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้นที่ไม่อาจบันทึกภาพและเสียงได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบันทึกเหตุนั้นตามความในมาตรานี้ได้ อย่างไรก็ตาม ได้ความจากทางไต่สวนว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีคำสั่งที่ ๑๗๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ สั่งการให้คดีที่มีหมายจับหรือคดีมีคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำการบันทึกภาพและเสียงในชั้นตรวจค้นจับกุม ส่วนในชั้นสอบสวนก็ต้องมีการบันทึกภาพและเสียงในคดีที่มีอัตราโทษสูง นอกจากนั้นในส่วนการตั้งจุดตรวจต่าง ๆ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือสั่งการให้การตั้งจุดตรวจที่ได้ขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชาต้องมีกล้องติดตัวที่ต้องเห็นการทำงาน เช่นนี้ข้ออ้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ว่าต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการจัดหาอุปกรณ์ ยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน ส่วนการต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวให้แจ้งพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที รวมถึงต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยง่ายตั้งแต่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ หาได้ยุ่งยาก หรือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดและซับซ้อนในการกำหนดระเบียบและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ อย่างไรก็ดี การที่ฝ่ายบริหารอ้างว่า การใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความพร้อม มีแนวโน้มอาจเกิดผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะนั้น ก็เป็นเพียงการคาดคะเนของฝ่ายบริหารโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤต หรือมีภยันตรายซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะปรากฏให้เห็น นอกจากนี้ แม้จะเป็นการขยายกำหนดเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็เป็นเพียงเฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เท่านั้น โดยยังคงมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ทั้งในส่วนของการกำหนดฐานความผิดและบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานกระทำทรมานตามมาตรา ๓๕ ความผิดฐานกระทำการที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๓๖ ความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๓๗ ความผิดฐานสมคบเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๓๙ และความผิดฐานสนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๐ เป็นต้น รวมถึงมาตรการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์แล้ว แต่มาตราเหล่านี้เป็นเพียงมาตรการปลายเหตุ เพราะหากไร้ซึ่งกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แล้วย่อมส่งผลให้การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่ รวมถึงการสืบเสาะหาหลักฐานที่จะเอาผิดผู้กระทำความผิดดังกล่าวก็อาจเป็นไปด้วยความยากจนไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ การขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติ

มาตราดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวจากการถูกซ้อมทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในสถานะใด ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของประเทศและสังคมโดยส่วนรวมอันเป็นความปลอดภัยสาธารณะ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทั้งที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น กรณีหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร — ผู้ร้อง
- — ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่ให้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า การขยายเวลาบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามพระราชกำหนดดังกล่าว เพราะความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า แม้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มีกระบวนการที่ต้องใช้เวลาเพื่อความรอบคอบ เพราะกฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ไม่อาจรอกระบวนการตรากฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ จึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตรา

พระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อคณะรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อฝ่ายบริหารประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด หากรัฐสภาไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

พิเคราะห์การประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้มีเหตุผลว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดซับซ้อนและมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการบังคับใช้กฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวัง การเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรที่พร้อมในการปฏิบัติงานต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัย อ้างว่าเหตุผลดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ สมควรขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวเตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้วิธีการควบคุมตัวที่ผิดกฎหมาย กระทำการนอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นเหตุผลที่เกิดจากความไม่พร้อมของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การขยายเวลาไม่บังคับใช้กฎหมายกลับจะเป็นการไม่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารมีเวลาเพียงพอในการเตรียมการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตั้งแต่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และการบังคับใช้กฎหมายยังให้เวลาอีก ๑๒๐ วัน เพื่อเตรียมความพร้อม เหตุผล

ที่อ้างว่า ยังไม่พร้อมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์และขั้นตอนการปฏิบัติจึงเป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหาร มีเจตนาที่จะปกป้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมตัวบุคคล ไม่ได้เป็นเหตุเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติที่ขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้ มีเพียงมาตรา ๒๒ เท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อุปกรณ์และเครื่องมือในการบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป ซึ่งมีบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัยไม่สามารถกระทำได้ ส่วนมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบันทึกข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ใด ๆ เพิ่มเติม โดยมาตรา ๒๓ เป็นเพียงการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุม มาตรา ๒๔ เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมที่จะร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๒๓ โดยให้สิทธิร้องขอต่อศาล และมาตรา ๒๕ เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ พระราชกำหนดฉบับนี้ จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้นตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

เห็นว่า หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล อาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ในมาตรา ๑๗๒ อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจ

ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ” หรือไม่ อย่างไรก็ดี การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ได้ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสี่ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจกับฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ดังนั้น ในการที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดใดเป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น จำต้องพิจารณาในความหมายที่แคบและรัดกุม เพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในการใช้อำนาจในเรื่องนี้ และไม่ทำให้การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารขยายกว้างออกไป จนกลายเป็นการก้าวก่ายอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือลดอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติลง กล่าวคือจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติหรือมีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้นแก่บ้านเมือง และประเทศกำลังเผชิญกับสภาวการณ์ดังกล่าว ซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ในอดีตศาลรัฐธรรมนูญก็เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒ ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีวัตถุประสงค์ขยายกำหนดเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน และให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับไปพลางก่อน เพราะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความพร้อมของบุคลากรในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว และการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กรณีจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

แต่กรณีนี้เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นโดยมีสาระสำคัญเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยระบุเหตุผลเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ อันเนื่องมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการ

ปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง ส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ อาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด จะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมจำนวน ๙๙ คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ให้ส่งความเห็นของตนเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง โดยเห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เพื่อให้สอดรับกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) และข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA) สมัยสามัญ สมัยที่ ๖๑ ซึ่งได้รับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – ICPPED) โดยมีผลบังคับ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ และประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบการลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ให้มีผลบังคับตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

และกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการลงนามอนุสัญญาดังกล่าวต่อสหประชาชาติแล้วเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้กำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไว้ในหมวด ๓ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายในระหว่างการจับและควบคุมตัวดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติและสังคมโดยส่วนรวม การที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ย่อมอาจส่งผลให้การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่โดยไม่ได้รับการแก้ไขหรือขจัดออกไปจากสังคมไทย ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของประเทศและสังคมโดยส่วนรวม แม้จะเป็นการขยายกำหนดเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพียงเฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เท่านั้น แต่ยังคงมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ทั้งในส่วนของการกำหนดฐานความผิดและบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานกระทำทรมานตามมาตรา ๓๕ ความผิดฐานกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๓๖ ความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๓๗ ความผิดฐานสมคบเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๓๙ และความผิดฐานสนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๐ เป็นต้น รวมถึงมาตรการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับแล้วโดยสมบูรณ์ก็ตาม แต่มาตรการเช่นว่านี้ก็เป็นเพียงมาตรการปลายเหตุ เพราะหากไร้ซึ่งกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แล้ว ย่อมส่งผลให้การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่ รวมถึงการสืบเสาะหาหลักฐานที่จะเอาผิดผู้กระทำความผิดดังกล่าวก็อาจเป็นไปด้วยความยากลำบากจนไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และแม้จะเป็นการขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ตาม แต่การขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวจากการถูกซ้อมทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในสถานะใด ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของประเทศและสังคมโดยส่วนรวมอันเป็นความปลอดภัยสาธารณะ ที่ได้รับจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทั้งที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น กรณีไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด การเปิดโอกาสให้มีการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดเพราะมีการคาดการณ์ว่าจะมีเหตุเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยตีความแบบขยายความจนเกินขอบเขต ซึ่งจะทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายกลายเป็นหลัก ทั้งที่อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารต้องเป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

ระหว่าง

\- ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บางมาตราออกไปก่อนจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ตอนหนึ่งว่า “... โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็น

ประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติออกไปจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพราะความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งเหตุผลและสาระสำคัญของการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แต่ประการใด เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายระยะเวลาการใช้บังคับมาตราดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒ ก็ได้กำหนดระยะเวลาการมีผลใช้บังคับไว้แล้วว่าให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ขัดข้องต่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมาย

อย่างเพียงพอแล้ว ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงมีมติรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงมีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรี และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทำคำชี้แจงพร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ศาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงและเอกสารดังกล่าวแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๒ ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว

การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป

มาตรา ๒๓ ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ

(๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น

(๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น

(๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว

(๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว

(๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ

(๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๒๔ เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป”

มาตรา ๔ ในระหว่างที่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายและหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เร่งเตรียมการให้มีความพร้อมรองรับการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายมีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ระบุเหตุผลในการตราไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า "... โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยสมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ..." แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเป็นไปตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยปรากฏเหตุผลในการตราตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า "... โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖

ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง ...”

กรณีจึงมีประเด็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าว จะถือว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นที่ให้เหตุผลว่า หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้ออ้างอันเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ...” ย่อมมีความมุ่งหมายถึงกรณีที่เมื่อได้มีข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเกิดขึ้น และรัฐบาลปราศจากเครื่องมือในทางกฎหมายที่จะรับมือกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ จึงมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งที่เกิดขึ้นและเป็นภัยต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะนั้น ย่อมไม่อาจหมายรวมถึงเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาที่ได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้นใช้บังคับในกรณีนี้ได้ เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตราขึ้นโดยมีเจตจำนง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาแล้ว ข้ออ้างตามพระราชกำหนดที่ให้ขยายเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปเพราะเหตุความไม่พร้อมด้านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความพร้อมจึงไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้ว่าการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้

ประการที่สอง กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ผลักดันและรับผิดชอบให้ตราขึ้นใช้บังคับ เมื่อพิจารณาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จึงมีระยะเวลาในการเตรียมการได้ถึง ๑๒๐ วัน อีกทั้งในกระบวนการร่างกฎหมายนั้นย่อมต้องมีการประเมินผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าวทุกด้านด้วยแล้ว โดยเฉพาะผลกระทบเกี่ยวกับงบประมาณในการเตรียมการก่อนที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลอื่นใดอีกที่อยู่นอกเหนือจากความคาดหมายในการประเมินผลกระทบดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่อาจอาศัยเหตุผลดังที่ปรากฏในพระราชกำหนดนั้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้ต้องเลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ได้

ประการที่สาม หากพิจารณาในมุมมองของหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายห้ามมิให้รัฐกล่าวอ้างว่ายังไม่มีการตรากฎหมายเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับ อันจะทำให้บุคคลไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพเพียงเพราะยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก่กรณีได้ จึงต้องถือว่ากรณีการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลหรือชุมชนย่อมต้องได้รับการคุ้มครองหรือได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ทันทีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐโดยฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดให้เลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพียงเพราะเหตุผลเนื่องจากความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จะซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ปฏิบัติงาน ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมานั้นมีลักษณะในเชิงปฏิเสธที่จะให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยทันทีตามเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้นมา แต่รัฐโดยฝ่ายบริหารกลับให้การคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าบุคคลที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายจะให้มีการคุ้มครอง ดังนั้น นอกจากพระราชกำหนดดังกล่าวจะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แล้ว ยังอาจถือได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเรื่องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองแม้ยังไม่มีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ สรุปข้อเท็จจริงตามเรื่องที่ส่งมาได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อน จากเดิมที่มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า การขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราออกไป เพราะความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้คณะรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จัดทำความเห็นตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้พิจารณาความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเสนอให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับเฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จากเดิมที่จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ออกไปเป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังขาดความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว อันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง โดยที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ จึงได้ตราพระราชกำหนดฉบับนี้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติซึ่งตามปกติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา อันเป็นข้อยกเว้นเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหากให้มีการตรากฎหมายโดยรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติเช่นที่ปฏิบัติปกติ

จะไม่ทันต่อสถานการณ์และอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวมได้ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเป็นการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับไปพลางก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้า โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องนำพระราชกำหนดที่มีผลใช้บังคับแล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบซึ่งเท่ากับเป็นการให้สัตยาบันในสิ่งที่ฝ่ายบริหารดำเนินการไปก่อน หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป

หลักเกณฑ์ที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดในกรอบเงื่อนไขเฉพาะเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการของนานาประเทศ โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และปรากฏเป็นหลักการที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งใช้การปกครองในระบบรัฐสภา การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องคำนึงถึงการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่มีความเป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา ดังนั้น การใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจในพรมแดนที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่ต้องใช้อย่างจำกัดและตีความโดยเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ แล้ว เห็นว่าการตราพระราชกำหนดที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก มีเหตุจำเป็นตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กำหนด จะต้องเป็นเหตุเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง และแม้ว่าการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดจะต้องมีเหตุตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ด้วย หากไม่มีเหตุ

ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คณะรัฐมนตรีย่อมไม่มีอำนาจในการตราพระราชกำหนด และหากมีการตราพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระราชกำหนดเช่นว่านั้นย่อมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับ

คณะรัฐมนตรีให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับว่า เนื่องมาจากความไม่พร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งอาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด อันจะเกิดผลเสียต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าเป็นกรณีมีเหตุผลสมควรให้ตราพระราชกำหนดขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ กรณีนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพิจารณาถ้อยคำและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แล้วเห็นว่า คำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายถึง กรณีที่มีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอันเกิดแต่ภัยจากภายนอก เช่น กรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือถูกรุกรานจากประเทศอื่น หรือเป็นภัยอันเกิดขึ้นในประเทศ เช่น การเกิดสงครามกลางเมือง ซึ่งอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตซึ่งสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะตราขึ้นใช้บังคับในกรณีนี้จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะยุติหรือบรรเทาสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งย่อมเป็นการคุ้มครองรัฐและประชาชนในรัฐด้วย ส่วนคำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความถึงกรณีที่มีเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศซึ่งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขได้ อย่างเช่นเกิดการจลาจล ทำให้จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไประงับหรือคลี่คลายสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยและให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชน

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์และมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เป็นการยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

โดยกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 : CAT) ซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีมติรับรองเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance 2006 : (ICPPED) ซึ่งรับรองโดยมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งพระราชกำหนดมุ่งให้ขยายระยะเวลาใช้บังคับออกไปนี้ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งกำหนดมาตรการใหม่ที่สำคัญในระบบกฎหมายไทยเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในการควบคุมตัว ซึ่งหมายความรวมทั้งการจับ คุมตัว ขัง กักตัว กักขัง หรือกระทำด้วยประการอื่นใดในทำนองเดียวกัน อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายของบุคคลต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย โดยมาตรการนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจผู้ที่ถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น รวมทั้งเพื่อเป็นหลักฐานหากมีข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยพิสูจน์ยืนยันทั้งการกระทำความผิดและความบริสุทธิ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) ต้องแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวสำหรับท้องที่อื่นและแจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การแจ้งการควบคุมตัวดังกล่าวต้องทำ “ทันที” กล่าวคือโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้หน่วยงานอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานที่ทำการควบคุมตัวรับทราบถึงการควบคุมตัวดังกล่าว ในอันที่จะป้องกันไม่ให้มีการเปิดโอกาสที่จะกระทำทรมาน กระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหายได้

(๓) ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันอัตลักษณ์ สภาพร่างกายและจิตใจ และความปลอดภัยของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งจะช่วยป้องกันผู้ถูกควบคุมตัวจากการกระทำทรมาน กระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ด้วยการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเปรียบเทียบกับสภาพร่างกายหรือจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัวในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งในระหว่างการควบคุมตัว ก่อนปล่อยตัว หรือเปรียบเทียบกับสภาพศพในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตาย โดยข้อมูลดังกล่าวนั้นผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบให้เปิดเผยได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการกำหนดมาตรการใหม่ซึ่งเป็นมาตรการเฉพาะที่ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่ปรากฏมาตรการเช่นว่านี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายฉบับอื่นแต่ประการใด การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้ไม่มีมาตรการอื่นมาใช้ทดแทนได้อย่างเท่าเทียมกัน เมื่อเทียบเคียงกับกรณีทำนองเดียวกันที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒ ว่าการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายกำหนดเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกไปก่อน โดยยังคงให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับไปพลางก่อน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กรณีย่อมเห็นได้ชัดว่าเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๒ มีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากกรณีของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เพราะในกรณีขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมทำให้ประสิทธิภาพ

ในการป้องกันการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐถูกลดทอนไปอย่างมีนัยยะสำคัญ

นอกจากนั้นการขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ออกไปยังส่งผลให้การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญของประเทศไทยต้องล่าช้าออกไปจากที่ควร แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับดังกล่าวด้วยการลงนามไว้ตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันเพื่อยืนยันการผูกพันตามอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญครบถ้วนแล้ว ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นมาตรการตามที่ระบุไว้ใน Article ๑๗ (๓) และ Article ๑๘ ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ถูกขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปโดยผลของพระราชกำหนด ย่อมทำให้กฎหมายภายในของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังคงไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยจึงยังไม่อาจเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้ ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในระดับนานาชาติ ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ต้องการกำหนดมาตรการป้องกันให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญดังที่ปรากฏในความตอนหนึ่งที่ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากคำร้อง เอกสาร และคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้แล้ว เห็นว่าการตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป ด้วยเหตุความไม่พร้อมของหน่วยงานรัฐในการเพิ่มมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นนี้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดที่ต้องเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย

ภายในประเทศตามนัยยะและตามความมุ่งหมายของคำว่า “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” หรือ “เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ” ที่บัญญัติไว้มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่ประการใด เนื่องจากเมื่อพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการวางกรอบการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ความไม่พร้อมเช่นนี้ไม่อาจเป็นเหตุในการยกเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อปฏิบัติพระราชบัญญัติตามที่กล่าวอ้างนั้น สามารถขจัดหรือแก้ไขได้โดยการเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น นอกจากนี้ การวางขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง แต่เป็นเรื่องการวางแนวปฏิบัติภายในที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบรัดกุม ไม่ให้กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งแนวปฏิบัติบางเรื่องตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอาจประชุมปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบได้โดยเร็วและไม่จำต้องใช้งบประมาณหรืออุปกรณ์เครื่องมือใดเป็นพิเศษ เพราะเป็นแต่เพียงการกำหนดวิธีปฏิบัติที่เพิ่มเติมขึ้นในรายละเอียด ไม่ว่าในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่รายงานการควบคุมตัวต่อพนักงานอัยการหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง หรือการพิจารณาคำขอของผู้มีส่วนได้เสียที่ขอข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัว ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็ได้กำหนดระยะเวลาเตรียมการ ๑๒๐ วัน ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งยังได้บัญญัติข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่ไม่อาจดำเนินการบันทึกภาพและเสียงโดยเหตุสุดวิสัยเป็นการเฉพาะในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงพิจารณาได้ว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ตรงกันข้ามการขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ กลับทำให้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ต่อประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อีกทั้งยังกระทบต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และส่งผลเสียต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองอีกด้วย

โดยเหตุที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในรูปแบบรัฐสภานั้น การบัญญัติกฎหมาย คือ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน โดยมีรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในการตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในทางนิติบัญญัติได้โดยการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนก็ตาม แต่การตราพระราชกำหนดดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเป็นไปตามความมุ่งหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย การตราพระราชกำหนดเพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้ว แม้จะเป็นเพียงการขยายระยะเวลาเฉพาะบางบทบัญญัติด้วยเหตุเพราะความไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้น ย่อมขัดกับเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจอธิปไตย และทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นข้อยกเว้น เหนือกว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นหลักการทั่วไป อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นแก่นของหลักนิติรัฐที่ประเทศไทยยึดถือ นอกจากนี้ยังสร้างความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในนิติฐานะของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและความเชื่อมั่นของประชาชนและนานาประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ย่อมทำให้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม บัญญัติไว้ แต่เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้เปิดให้มีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปจากเดิมที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ดังนั้น แม้เมื่อสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชกำหนด

ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น แต่การใช้บังคับกฎหมายตามกำหนดเวลาเดิมย่อมมีผลกระทบต่อระบบงานยุติธรรม เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการควบคุมตัวไม่อาจย้อนกลับไปแก้ไขให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ในทุกกรณี รวมถึงการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวในระยะเวลาเริ่มแรกหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็ยังอาจมีความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่มีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นเพื่อลดความเสียหายที่อาจมีต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความยุติธรรมแก่คดีโดยรวม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบคุมตัวที่ยังไม่อาจดำเนินการตามผลบังคับของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ จึงเห็นควรมีข้อแนะนำให้ฝ่ายบริหารเร่งหารือกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องโดยเร็วเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในช่วงเริ่มต้นให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งยังอาจมีข้อจำกัด ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในการอำนวยความยุติธรรมและการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย นอกจากนี้ สภาพบังคับแห่งรัฐธรรมนูญย่อมไม่ส่งผลให้เกิดความรับผิดในทางแพ่งและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการของบทบัญญัติดังกล่าวเพราะเหตุที่ฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกำหนดขยายเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติออกไป หรือเพราะเหตุที่มีข้อจำกัดที่ไม่อาจก้าวล่วงอันทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่อาจดำเนินการตามมาตรการได้อย่างสมบูรณ์

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ Call Center ๑๒๐๑
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th