รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๕



เล่ม ๔

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๕
เล่ม ๔

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๕ เล่ม ๔**
ISBN: 000-000-0000-00-0
ปีที่พิมพ์ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
จำนวน ๖๐๐ เล่ม
จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th
พิมพ์ที่ บริษัท แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๘๙๕๐-๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่.....๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๓๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๔๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๕๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๖๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๗๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๘๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๘๗

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่.....๑๐๕

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๓๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๔๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๖๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๗๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๑๘๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๑๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๒๐๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๒๐๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๒๑๙

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ และตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่.....๒๓๕

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๒๕๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๒๖๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๗๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๘๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๙๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๓๐๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๓๑๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๓๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๓๒๒

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ๓๓๗

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๓๔๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๓๔๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๓๕๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๓๕๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๓๖๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๓๖๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๓๗๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๓๗๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๓๗๘

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕

เรื่อง พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่.....๓๘๗

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๓๙๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๔๐๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๔๐๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๔๑๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๔๑๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๔๒๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๔๒๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๔๓๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๔๓๕

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่ ๔๔๗

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๔๕๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.....๔๖๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๔๖๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๔๗๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๔๗๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๔๘๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๔๘๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๔๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๔๙๓

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ศาลแพ่** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย รวม ๓ คำร้อง (นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๐ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๑ นางสาวพัชรา มาสอน ที่ ๑๒ และ นางสาวพรพรรณ สะระบุญมา ที่ ๑๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๒๘๗๐/๒๕๖๔ นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๔ และ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๕ ในคดีแพ่ง

หมายเลขดำที่ พ ๔๔๔๔/๒๕๖๔ และ นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๑ และ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๔๐๒๗/๒๕๖๔) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๐ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๑ นางสาวพัชรา มาสอน ที่ ๑๒ และ นางสาวพรพรรณ สะระบุญมา ที่ ๑๓ กับพวก รวม ๑๗ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งว่า ระหว่างวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งสิบเจ็ดร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท โพลาริส แคปปิตัล จำกัด (มหาชน) (POLAR) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ อัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่ง โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลยทั้งสิบเจ็ด ค.ม.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งสิบเจ็ดชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่จำเลยทั้งสิบเจ็ดไม่ยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสิบเจ็ดเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๔๕๔,๒๘๑,๓๘๒ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยทั้งสี่โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล สรุปได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะ องค์ประกอบของความผิด

หรือเนื้อหาของสิทธิ หน้าที่ และข้อห้ามต่าง ๆ เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ภายหลังวันที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิด เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ที่กำหนดว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ความผิด ทำให้จำเลยซึ่งเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหามีภาระการพิสูจน์ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙

๒. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา เนื่องจากมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นการลงโทษทางทรัพย์สินของบุคคลที่มีระดับร้ายแรง เข้าหลักเกณฑ์ความผิดอาญาที่ต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) แต่ไม่มีบทบัญญัติหรือมาตรการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคล จึงไม่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับย้อนหลังได้ ทั้งเป็นกฎหมายที่บัญญัติภายหลังการกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ เท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

จำเลยทั้งสี่ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๔ และ นายพิสิษฐ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๕ กับพวก รวม ๕ คน เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งว่า ระหว่างวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘

จำเลยทั้งห้าได้ร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE-W๑) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ อัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่ง โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลยทั้งห้า ค.ม.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งห้าชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่จำเลยทั้งห้าไม่ยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งห้าเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๑๐,๒๒๒,๑๗๐ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง และขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายสุวิทย์ หรือ นายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๑ และ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล ที่ ๑๒ กับพวก รวม ๑๒ คน เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งว่า ระหว่างวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งสิบสองได้ร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ อัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑

และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่ง โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลยทั้งสิบสอง ค.ม.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งสิบสองชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่จำเลยทั้งสิบสองไม่ยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสิบสองเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่งจำนวนทุนทรัพย์ ๘๔,๗๘๘,๕๔๐ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง และขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยทั้งสามคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕) คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕) และคำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสามคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำร้องทั้งสามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาสำนวนคดีทั้งสามให้รวมเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕ เป็นสำนวนคดีหลัก และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนดและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาล

เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ สำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ((ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙) สำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ((ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ((ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙) และสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ((ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดและมาตรการลงโทษในความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ เนื่องจากคดีอาญามีมาตรฐานในการพิสูจน์ที่สูงตามหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย อาจไม่เหมาะกับการกระทำความผิดในคดีหลักทรัพย์ที่หลักฐานการกระทำความผิดส่วนใหญ่อยู่ในการรับรู้และความครอบครองของผู้กระทำความผิด ยากที่จะพิสูจน์ให้ได้ตามมาตรฐานดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว ส่วนมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายผ่านมาตรการลงโทษทางอาญา

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดฐานสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ซึ่งเดิมบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ให้กระชับ ชัดเจน และเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ส่วนมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่สันนิษฐานข้อเท็จจริงบางส่วนขององค์ประกอบความผิดอันเป็นบทสันนิษฐานที่ไม่เด็ดขาด อีกทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติการลงโทษทางแพ่งเพื่อเป็นมาตรการลงโทษทางเลือกนอกจากมาตรการลงโทษทางอาญา โดยมาตรา ๓๑๗/๑ กำหนดประเภทความผิดที่อาจบังคับด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่งได้ มาตรา ๓๑๗/๔ กำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งที่จะนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด และมาตรา ๓๑๗/๕ กำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่งตามลักษณะความผิด

ปลัดกระทรวงการคลังมีความเห็นสรุปได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เดิมมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์บางประการขึ้นใหม่ รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาบางกรณี โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ ปรับปรุงลักษณะหรือองค์ประกอบความผิดของการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ กำหนดให้การกระทำของบุคคลบางลักษณะเข้าข้อสันนิษฐานทางข้อเท็จจริง รวมถึงการเป็นตัวการร่วมกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายโดยมาตรการลงโทษทางแพ่งด้วยการกำหนดให้ความผิดกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์สามารถดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอ

ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับ

มาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญในการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือไปจากโทษทางอาญา

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยมาตรา ๒๔๔/๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้ (๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด” มาตรา ๒๔๔/๕ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี (๑) ซื้อหรือ

ขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน (๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น” และมาตรา ๒๔๔/๖ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน (๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ (๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติเนื้อหาและลักษณะองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา และมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิด เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติที่ว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อน...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์แก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมบัญญัติห้ามการปั่นหุ้นและกำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด แต่เนื่องจากบทบัญญัติเดิมมาตรา ๒๔๓ มีองค์ประกอบความผิดที่ไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์เพื่อปกป้องตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ยังคงหลักการเดียวกันคือ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น โดยมิได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดของการกระทำและบทกำหนดโทษทางอาญา เพียงแต่บัญญัติเพิ่มเติมบทสันนิษฐานเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ประสงค์ให้ความผิดตามกฎหมายเดิมเป็นความผิดทางอาญาต่อไป มีผลทำให้ผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายเดิมไม่พ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ทั้งในกรณีฐานความผิดที่กฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่กำหนดโทษทางอาญาไว้แตกต่างกัน ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องนำกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าส่วนที่เป็นคุณนั้นจะอยู่ในกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ ประกอบกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังมิได้มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนด้วย ทั้งนี้ มาตรการบังคับที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำความผิด

จะกำหนดได้ไม่เกินอัตราโทษตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในขณะกระทำความผิด สำหรับมาตรา ๒๔๔/๕ กำหนดบทสันนิษฐานการกระทำว่าการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๕) เป็นการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ กำหนดบทสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๗) ว่าเป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นบทสันนิษฐานที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดต้องรับผลของการกระทำของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่เริ่มคดี โจทก์ยังคงมีหน้าที่พิสูจน์การกระทำของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ และมีความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดมีสิทธินำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ โดยระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม บุคคลนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิด ดังนั้น แม้บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชนผู้ลงทุน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาห้ามย้อนหลังแก่บุคคลและบทสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยมาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ (๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ (๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗” วรรคสอง บัญญัติว่า “การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิดและความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น” มาตรา ๓๑๗/๔ บัญญัติว่า “มาตรการลงโทษทางแพ่งได้แก่ (๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕ (๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี (๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน” และมาตรา ๓๑๗/๕ บัญญัติว่า “ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้ (๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับ

เป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท (๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะเช่นเดียวกับคดีอาญา ไม่สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ อีกทั้งบัญญัติขึ้นภายหลังที่ได้กระทำความผิด โดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายโดยมาตรการลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์มีลักษณะแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป มีความซับซ้อน มีการวางแผนอย่างรอบคอบ ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี รวมกลุ่มกันกระทำความผิดโดยผ่านตัวแทน ทำให้พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดตามมาตรฐานคดีอาญาเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการดำเนินคดีอาญามีมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงตามหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย มาตรการลงโทษทางแพ่งจึงเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยนำมาตรฐานการพิสูจน์เช่นเดียวกับคดีแพ่งมาใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กับผู้กระทำความผิดเกิดประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้น มาตรการนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นผู้พิจารณาว่าควรดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งหากมีการดำเนินการทางแพ่งและผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ มาตรา ๓๑๗/๑

เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดว่าความผิดในลักษณะใดที่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับได้ซึ่งมิใช่ทุกฐานความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงกำหนดกรอบในการพิจารณานำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น มาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง มาตรการลงโทษทางแพ่งประกอบด้วย (๑) ค่าปรับทางแพ่ง (๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ และ (๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จากการตรวจสอบการกระทำความผิด และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่าปรับทางแพ่ง เพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่กำหนดขึ้นใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำความผิดสำคัญในบางลักษณะและมีกรอบในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับอย่างชัดเจน อีกทั้งมาตรการลงโทษทางแพ่งมิใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการทางเลือกสำหรับแก้ไขข้อขัดข้องจากมาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายป้องปรามการกระทำความผิด อันเป็นการดำเนินการแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา และอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กรณีจึงไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาห้ามย้อนหลังแก่บุคคลและบทสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

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 ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยมาตรา ๒๔๔/๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้ (๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขาย

หลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด” มาตรา ๒๔๔/๕ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี (๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน (๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิก คำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น” และมาตรา ๒๔๔/๖ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน (๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ (๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน”

จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติเนื้อหาและลักษณะองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา และมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่โจทก์อ้างว่า มีการกระทำความผิด เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติที่ว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อน...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์แก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ (การปั่นหุ้น) รวมถึงกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่บัญญัติห้ามการปั่นหุ้นและกำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๔๓ มีองค์ประกอบความผิดที่ไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และปกป้องตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ยังคงหลักการเดียวกันคือ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น โดยมิได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดของการกระทำและบทกำหนดโทษทางอาญาจากเดิม เพียงแต่บัญญัติองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมรวมทั้งบทสันนิษฐานเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ประสงค์ให้ความผิดตามกฎหมายเดิมเป็นความผิดทางอาญาต่อไป มีผลให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายเดิมไม่พ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ทั้งในกรณีฐานความผิดที่กฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่กำหนดโทษทางอาญาไว้แตกต่างกัน ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องนำกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว ไม่ว่าส่วนที่เป็นคุณนั้นจะอยู่ในกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ กรณีจึงมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของจำเลย และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมิใช่เป็นการตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาขึ้นใหม่เพื่อให้มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่จำเลยที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่อย่างใดไม่ นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อน

วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยมาตรการบังคับที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดจะต้องไม่เกินอัตราโทษตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในขณะกระทำความผิด

สำหรับมาตรา ๒๔๔/๕ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานการกระทำว่าการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรานี้ (๑) ถึง (๕) ให้สันนิษฐานว่าเป็นการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๗) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงเป็นบทสันนิษฐานที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งเข้าข่ายการกระทำความผิดให้ต้องรับผิดในผลการกระทำของตนเองมิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี โดยโจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่ในการพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้กระทำการตามที่กฎหมายห้ามไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ และมีความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น ต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ โดยระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น บุคคลนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิด

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีหลักกฎหมายทั่วไปห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษหรือเป็นผลร้ายกับผู้กระทำผิดก็ตาม แต่หลักกฎหมายห้ามย้อนหลังในทางที่เป็นโทษดังกล่าวสามารถมีข้อยกเว้นได้ ถ้าหากการย้อนหลังของกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนในประเทศ การย้อนหลังนั้นต้องมีเหตุผลและต้องมีความเป็นธรรม และการย้อนหลังต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงหรือมีผลกระทบในเชิงลบต่อประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น ถ้าเป็นการออกกฎหมายย้อนหลังที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แม้ตามหลักกฎหมายมหาชนจะมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเพียงบางกลุ่ม หากผลของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้นส่งผลกระทบอย่างมากต่อประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กฎหมายดังกล่าวก็สามารถย้อนหลังได้ นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดในลักษณะการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เช่น การปั่นหุ้นในยุคปัจจุบันเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง และอาศัยการแสวงหาช่องว่างทางกฎหมายก่ออาชญากรรมซึ่งส่งผล

กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชนผู้ลงทุน ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ในตอนท้ายที่ว่า เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่รวมทั้งการกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยมาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ (๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ (๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒

วรรคหนึ่ง (๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น" มาตรา ๓๑๗/๔ บัญญัติว่า "มาตรการลงโทษทางแพ่งได้แก่ (๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕ (๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี (๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน" และมาตรา ๓๑๗/๕ บัญญัติว่า "ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้ (๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท (๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท"

จำเลยได้ยื่นคำโต้แย้งต่อมาว่า มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญาจึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ อีกทั้งบัญญัติขึ้นภายหลังที่ได้กระทำความผิด โดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติม เป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือจากโทษทางอาญาด้วยเหตุที่การกระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์มีลักษณะแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป การกระทำความผิดมีความซับซ้อน มีการวางแผนอย่างรอบคอบ ผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการรวมกลุ่มกันกระทำความผิดโดยผ่านตัวแทน ทำให้พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดให้ได้ตามมาตรฐานคดีอาญาจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโจทก์จะต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัย มาตรการลงโทษทางแพ่งจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยนำมาตรฐานการพิสูจน์เช่นเดียวกับคดีแพ่งมาใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กับผู้กระทำความผิดเกิดประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้นเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ มาตรการนี้จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เป็นผู้พิจารณาว่า ควรดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งหากมีการดำเนินการทางแพ่งและผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยมาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดว่าความผิดในลักษณะใดที่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับได้ซึ่งมิใช่ทุกฐานความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยได้มีการกำหนดกรอบในการพิจารณานำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น มาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่ง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง ส่วนมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติการกำหนดค่าปรับทางแพ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลแพ่งบังคับใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลย เป็นการฟ้องคดีแพ่งมิใช่การฟ้องคดีอาญาที่มีโทษทางอาญาและมีระวางโทษจำคุกหรือปรับ แต่เป็นการฟ้องคดีแพ่งเพื่อขอให้ศาลกำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่ง ซึ่งการฟ้องขอให้ศาลแพ่งกำหนด “อัตราค่าปรับทางแพ่ง” มีลักษณะเป็นการชดใช้ความเสียหายของผู้กระทำแต่ละคนตามจำนวนผลประโยชน์ที่ผู้กระทำแต่ละคนได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำผิดของตน มิได้เป็นการให้ศาลกำหนดจำนวนค่าปรับที่จะต้องชำระในลักษณะดังเช่นที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนด ด้วยเหตุนี้ ค่าปรับทางแพ่งจึงไม่ใช่โทษปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ (๔) อีกทั้งหนี้ค่าปรับทางแพ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดซึ่งมิได้เป็นการเฉพาะตัวของลูกหนี้ที่ต้องชำระค่าปรับทางแพ่งแก่โจทก์ ดังนั้น หากลูกหนี้ตามมาตรการลงโทษทางแพ่งถึงแก่ความตาย หน้าที่และความรับผิดตามมาตรการลงโทษทางแพ่งจะเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ ที่โจทก์สามารถบังคับชำระหนี้ค่าปรับทางแพ่งอันเป็นหนี้ตามคำพิพากษาเอาจากทายาทต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นโทษปรับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญานั้นจะเป็นโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะตัว หากจำเลยผู้ต้องโทษปรับทางอาญาถึงแก่ความตาย โทษปรับที่เป็นโทษทางอาญาจะมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวจึงระงับไปด้วยความตายของผู้กระทำความผิด

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๘ ไม่ตกทอดแก่ทายาทเหมือนมาตรการลงโทษทางแพ่ง ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งมิใช่โทษทางอาญา และเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายสำหรับแก้ไขข้อขัดข้องจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายป้องปรามการกระทำความผิด อันเป็นการดำเนินการที่แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาและอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กรณีจึงมิใช่เป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และไม่เกี่ยวข้องกับข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ

ได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

(๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

(๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

(๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

(๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญในการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือไปจากโทษทางอาญาพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยทั้งสามมาตราดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๒๔๔/๓ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด”

“มาตรา ๒๔๔/๕ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี

(๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น”

“มาตรา ๒๔๔/๖ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓

(๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน

(๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ

(๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน”

ในส่วนของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยทั้งสามมาตราดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๓๑๗/๑ ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

(๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑

(๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐

(๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง

(๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗

การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิดและความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น”

“มาตรา ๓๑๗/๔ มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่

(๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕

(๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑

(๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี

(๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน”

“มาตรา ๓๑๗/๕ ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้

(๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท

(๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท”

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติเนื้อหาและลักษณะองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา และมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่โจทก์มีการกระทำความผิดเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติที่กล่าวมาดังกล่าว ยังคงหลักการของกฎหมายฉบับเดิมคือ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น โดยมิได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดของการกระทำและบทกำหนดโทษทางอาญาจากเดิม (โทษทางอาญาของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ บัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ ของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙๖ และมาตรา ๒๙๖/๑) จึงเป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ประสงค์ให้ความผิดตามกฎหมายเดิมเป็นความผิดทางอาญาต่อไปมิใช่กฎหมายยกเลิกความผิดหรือบัญญัติเป็นความผิดขึ้นใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง ส่วนการบัญญัติเพิ่มเติมบทสันนิษฐานเกี่ยวกับการกระทำตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ นั้นก็เพื่อให้การกระทำความผิดตามกฎหมายชัดเจนขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำดังกล่าวข้างต้นยังอาจมีรูปแบบที่มีความหลากหลายเป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดแล้วแต่กรณี

พฤติกรรมของจำเลยตามข้อสันนิษฐานดังกล่าวส่อไปในทางไม่สุจริตมีลักษณะการกระทำที่เป็นการสร้างราคาหลักทรัพย์หรือการปั่นหุ้นนั้น ย่อมทำให้สภาพการซื้อขายของตลาดหลักทรัพย์ไม่เป็นไปตามกลไกของตลาดของหลักอุปสงค์อุปทานตามปกติ กล่าวคือ มีปริมาณความต้องการซื้อหรือขายที่ผิดปกติโดยไม่มีฐานข้อมูลหรือผลการดำเนินงานของธุรกิจรองรับ จนเป็นเหตุให้บุคคลที่สร้างราคาหลักทรัพย์นั้นได้ประโยชน์ไปอย่างมาก ซึ่งในขณะที่บุคคลทั่วไปอาจเห็นว่าราคาของหลักทรัพย์ขึ้นสูงหรือ

ลงต่ำอย่างรวดเร็วผิดปกติโดยไม่ทราบสาเหตุ และเมื่อบุคคลที่สร้างราคานั้นหยุดกระทำการและราคาตลอดจนปริมาณของหลักทรัพย์ที่ซื้อขายกลับมาเป็นปกติแล้ว บุคคลทั่วไปที่เข้ามาลงทุนไปก็มักจะได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตผิดหลักการพื้นฐานของการทำนิติกรรมสัญญาโดยทั่วไปอยู่แล้ว ไม่ว่าจะมีข้อสันนิษฐานการกระทำในลักษณะดังกล่าวต่อมาหรือไม่ บทสันนิษฐานที่กฎหมายบัญญัติขึ้นใหม่เป็นเพียงแสดงพฤติกรรมที่ไม่สุจริตให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น จึงไม่ใช่เรื่องกฎหมายย้อนหลังหรือบัญญัติการกระทำขึ้นใหม่แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในการกระทำดังกล่าวข้างต้นยังอาจเป็นการกระทำโดยอาศัยบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลหลายคน หรืออาจทำโดยประการอื่นได้ มาตรา ๒๔๔/๖ จึงมีบทสันนิษฐานการกระทำอันมีลักษณะเป็นตัวการไว้ด้วย ในเรื่องนี้มีข้อน่าสังเกตกรณีมาตรา ๒๔๔/๖ ในเรื่องข้อสันนิษฐานว่ามีการกระทำอันเป็น “ตัวการ” กล่าวคือ คำว่า “ตัวการ” ในทางอาญากับคำว่า “ตัวการ” ในทางแพ่งนั้นมีความหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ ในทางกฎหมายอาญา “ตัวการ” ต้องมี ๒ คนขึ้นไป มีการร่วมมือในการกระทำความผิดโดยมีพฤติการณ์แบ่งหน้าที่กันทำและอยู่ในที่เกิดเหตุในลักษณะที่ช่วยเหลือกันได้ ส่วนในทางกฎหมายแพ่ง “ตัวการ” จะมาพร้อมกับ “ตัวแทน” ซึ่งตัวแทนเป็นผู้ออกหน้าทำการแทนตัวการตามกฎหมายจะใช้ความหมายใด หากเปิดบัญชีร่วมกัน เป็นตัวการในทางอาญาได้ หากเปิดบัญชีแล้วให้ผู้อื่นนำไปใช้อาจเป็นเพียงผู้สนับสนุน ซึ่งกฎหมายนี้ให้ถือว่าเป็นตัวการชำระเงินแทนกันหรือยอมให้ผู้อื่นรับประโยชน์ของตนอาจเป็นเพียงตัวแทนรับกระทำการหรือรับประโยชน์แทนตัวการในทางแพ่งก็ได้ แต่บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ให้ถือเป็นตัวการในทางอาญา ในกรณีเช่นนี้หากนำไปใช้กับจำเลยก็อาจเป็นผลร้ายย้อนหลังได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับความคุ้มครองตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชนผู้ลงทุน และเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มิได้ขัดต่อหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคล และหลักการให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดทางอาญา ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการและการกำหนดให้มีการชดใช้ (โทษ) ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ (ทางแพ่ง) และมาตรการเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดมิได้มีลักษณะเป็นการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับในคดีอาญานั้น ตามพระราชบัญญัติมาตราดังกล่าวใช้ คำว่า “โทษ” และมาตรการทางแพ่งนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า “โทษทางแพ่ง” นั้นแท้จริงคือการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตผิดกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ต้องชดใช้นั่นเอง ดังนี้ การใช้คำว่า “โทษ” ในทางแพ่งจึงทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้เพราะการกระทำในทางแพ่ง เช่น การผิดนัดชำระหนี้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับเป็นผลร้ายทำนองเดียวกับโทษ ดังนั้น ความผิดที่บัญญัติในมาตรา ๓๑๗/๕ ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่งเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาทถึงสองล้านบาทนั้น แสดงอยู่ในตัวว่าเป็นค่าเสียหาย

ส่วน “มาตรการทางแพ่ง” มีขึ้นเพื่อควบคุมมิให้ผู้กระทำโดยไม่สุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายได้มากขึ้นจึงมีมาตรการ ตามมาตรา ๓๑๗/๔ (๓) (๔) และ (๕) ซึ่งได้กำหนดไว้สมเหตุสมผลแล้วเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับผู้กระทำความผิดเกิดประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้นโดยผ่าน “คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง” อันประกอบด้วยกรรมการ ๕ คน ซึ่งมาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการกระทำความผิด ได้แก่ อัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกสี่คน คือปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่าควรดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งหากมีการดำเนินการทางแพ่งและผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดของมาตรการให้ชดใช้ทางแพ่ง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการชดใช้ความเสียหายทางแพ่ง ส่วนพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติการกำหนดค่าปรับทางแพ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการดำเนินการในทางแพ่งที่กำหนดขึ้นใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำความผิดสำคัญในบางลักษณะ และมีกรอบในการพิจารณานำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจน อีกทั้งมาตรการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในทางแพ่งเป็นทางเลือกเพิ่มขึ้นจึงเป็นคุณแก่ผู้กระทำ ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล

ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” สำหรับมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน เนื่องจากการพัฒนาตลาดทุนของประเทศไทยที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรองซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์เป็นหลัก แต่ยังขาดการพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ออกใหม่ควบคู่กันไปด้วย ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้นและให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้การควบคุมดูแลในเรื่องเกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพ สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ การที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เนื่องด้วยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์

ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว และสมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๒๔๔/๓ บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้ (๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด" มาตรา ๒๔๔/๕ บัญญัติว่า "ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี (๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน (๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่นซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น" และมาตรา ๒๔๔/๖ บัญญัติว่า "ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน (๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๖) ยอมให้บุคคลอื่น

รับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ (๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน" จะได้เห็นว่า บทบัญญัติข้างต้นมีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีความสนใจในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย โดยถือว่าเป็นการก่ออาชญากรรมรูปแบบหนึ่ง แม้ว่าการกระทำความผิดในรูปแบบนี้จะไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตหรือร่างกายของบุคคลก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเฉกเช่นเดียวกันกับความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิตและร่างกาย เพราะในปัจจุบันมีประชาชนสนใจเข้าไปซื้อขายหลักทรัพย์ภายในตลาดหลักทรัพย์เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการส่งเสริมและพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น หากปล่อยให้มีการกระทำความผิดในรูปแบบดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนนักลงทุนภายในตลาดหลักทรัพย์เป็นวงกว้างอันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการบัญญัติเนื้อหาและองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมโดยบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ทั้งมีผลบังคับใช้ย้อนหลัง และบทบัญญัติที่ว่า "ให้สันนิษฐานไว้ก่อน..." เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์แก่จำเลย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดมีลักษณะเป็นการบัญญัติให้การกระทำใดถือว่าเป็นความผิด และหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙๖ และมาตรา ๒๙๖/๑ ซึ่งมาตรา ๒๙๖ ได้กำหนดโทษทางอาญาของการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) ไว้ และมาตรา ๒๙๖/๑ ก็ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับกรณีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) ด้วยเช่นเดียวกันนั้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยไม่ได้มีการบัญญัติให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และไม่ได้มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทสันนิษฐานความรับผิดที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์การกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เนื่องจากพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ หรือไม่นั้น มักเป็นพยานแวดล้อมหรืออยู่ในความรับรู้และครอบครองของผู้กระทำที่อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายหรือกระบวนการ จึงเป็นอุปสรรคของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจเข้าถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิสูจน์ความผิดได้โดยง่ายส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้กล่าวหาก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำตามข้อสันนิษฐานและมีเจตนาที่จะกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ โดยบทสันนิษฐานนี้มีลักษณะเป็นบทสันนิษฐานไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์หักล้างได้ว่าตนมิได้กระทำความผิดตามข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ นั้น ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติรับรองไว้

หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทสันนิษฐานความรับผิด โดยมาตรา ๒๔๔/๕ กำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะเป็นการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน การส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน การส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน การส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และการส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่นซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยให้สันนิษฐานการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ กำหนดให้การเปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ การยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ การยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน การชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน การนำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน การยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือการโอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการร่วมกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ แม้ว่าการกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการนำตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ มาลงโทษตามมาตรา ๒๙๖ และมาตรา ๒๙๖/๑ ซึ่งเป็นโทษอาญาเป็นไปโดยง่าย แต่การกำหนดบทสันนิษฐานความรับผิดดังกล่าวนั้น มีลักษณะก่อให้เกิดภาระในการพิสูจน์ความผิดแก่ผู้ที่ซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์มากเกินสมควรแก่เหตุ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์กับภาระการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๗

ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไว้อย่างครอบคลุม ยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๖๔ (๔) ที่กำหนดให้ อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี และมาตรา ๒๖๖ ที่กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น นั้น ถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีอำนาจเพียงพอต่อการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งปวงมาเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ โดยไม่จำต้องอาศัยข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ กรณีจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ทั้งนี้ เมื่อพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยมาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทความผิดที่อาจบังคับด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่ง มาตรา ๓๑๗/๔ บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่งที่จะนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด

และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทกำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่ง โดยมาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ (๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ (๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น” มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดขึ้นในกรณีเมื่อมีการกระทำที่เข้าข่ายความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะสามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดนั้นได้ โดยมาตรการลงโทษทางแพ่งมีอยู่ด้วยกัน ๕ มาตรการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๔ ที่บัญญัติว่า “มาตรการลงโทษทางแพ่งได้แก่ (๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕ (๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี (๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน” ทั้งนี้ มาตรา ๓๑๗/๕ ยังได้กำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่งในอัตราที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้นด้วย โดยบัญญัติว่า “ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้ (๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท (๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท” มาตรการลงโทษทางแพ่งถือเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญา

ในบางกรณี และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น โดยถือเป็นมาตรการพิเศษที่กำหนดให้รัฐใช้ในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในลักษณะของค่าปรับทางแพ่ง หรือการชดใช้เงินเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด รวมถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของผู้กระทำความผิด เช่น ห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำการใด ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อตลาดทุนโดยรวมของประเทศในอนาคตได้ การกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งจึงเป็นมาตรการทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการลงโทษทางอาญาเพียงมาตรการเดียวในความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ไม่สามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่มาตรการลงโทษทางอาญามีข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญาหลายประการ อาทิ มาตรฐานการพิสูจน์คดีอาญาที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของความผิดที่มีองค์ประกอบความผิดที่ซับซ้อน ทั้งมีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาหลายชั้น ใช้ระยะเวลานาน ทั้งการพิสูจน์ความผิดทางอาญายังต้องเป็นไปตามหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย กล่าวคือ ต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดนั้นจนปราศจากข้อสงสัย ซึ่งในการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำได้เพียงการรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นพยานแวดล้อมเท่านั้น เนื่องจากการกระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ มักเป็นการกระทำความผิดที่มีผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นกลุ่มบุคคล โดยเป็นการแบ่งหน้าที่กันกระทำความผิด พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีจึงมักอยู่ในความรู้เห็นของผู้กระทำความผิดเพียงฝ่ายเดียว รวมถึงความเจริญก้าวหน้าของระบบนิเวศของตลาดทุนที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องด้วยมีปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ผู้ลงทุนสามารถเข้าถึงการลงทุนได้อย่างหลากหลายและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ดึงดูดผู้กระทำความผิดมากขึ้น รวมทั้งผู้กระทำความผิดยังได้พัฒนารูปแบบของการกระทำความผิดที่มีความซับซ้อนและยากต่อการพิสูจน์ความผิด พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้การเข้าสู่การดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง เริ่มต้นโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๓๑๗/๑ โดยพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีความเห็นว่าควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด หลังจากนั้นจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งให้เป็นผู้พิจารณาว่าสมควร

นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ควรนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับก็ให้ดำเนินคดีอาญากับผู้นั้น แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับและผู้กระทำความผิดยินยอมก็ให้ดำเนินการจัดทำบันทึกความยินยอมและจัดการให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวต่อไป และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวครบถ้วนแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับสิ้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑๗/๒ มาตรา ๓๑๗/๖ และมาตรา ๓๑๗/๗ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า มาตรการลงโทษทางแพ่ง มิได้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการลงโทษตามมาตรการลงโทษทางอาญาที่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ กล่าวคือ บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการลงโทษนั้นจะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำผิดไม่ได้ รวมทั้งหลักข้อสันนิษฐานของจำเลยหรือผู้ต้องหาในคดีอาญา โดยต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ แต่บทบัญญัติทั้งสามเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วยวิธีการพิเศษให้เหมาะสมกับประเภทและลักษณะของความผิด โดยมีกระบวนการขั้นตอนรวมถึงสภาพบังคับที่มุ่งหมายบังคับเอากับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในรูปแบบของค่าปรับทางแพ่ง หรือการชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดมากกว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งแตกต่างจากกระบวนพิจารณาคดีอาญาทั่วไป เพื่อสร้างความเกรงกลัวมิให้ผู้กระทำความผิดก่อความเสียหายต่อตลาดทุนโดยรวมอันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ลงทุนเป็นวงกว้าง บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่กรณีการบังคับใช้กฎหมายอาญามาลงโทษย้อนหลังแก่บุคคลหรือผู้กระทำผิด และมิใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้อสันนิษฐานความรับผิดในทางอาญาอันจะตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแพ่ง — ผู้ร้อง
- — ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเจตนารมณ์เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังกล่าว ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ประกอบด้วย ๓ มาตรการ คือ มาตรการทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญา และมาตรการลงโทษทางแพ่ง

มาตรการทางปกครอง (Administrative Actions) หมายถึง มาตรการลงโทษที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในการเป็นบุคคลผู้ที่ได้รับอนุญาต ผู้ได้รับความเห็นชอบ หรือผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ประกอบการธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สิน สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ และบุคลากรในธุรกิจตลาดทุน เป็นต้น

มาตรการบังคับทางอาญา (Criminal Actions) หมายถึง มาตรการบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมายอาญา เพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โดยประกอบด้วยมาตรการเกี่ยวกับชีวิต เช่น โทษประหารชีวิต เป็นต้น มาตรการเกี่ยวกับร่างกาย เช่น โทษจำคุก โทษกักขัง เป็นต้น และมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น โทษปรับ โทษริบทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีหน้าที่และอำนาจบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่ได้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกอบด้วยการเปรียบเทียบความผิดอาญาโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ และการดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Actions) หมายถึง มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดภายใต้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเน้นการลงโทษที่ตัวเงินและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงมีลักษณะการผสมผสานระหว่างกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา เพื่อให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งโดยความยินยอมของผู้กระทำความผิด และดำเนินคดีแพ่งตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๒๔๔/๓ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด

มาตรา ๒๔๔/๕ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี

(๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

มาตรา ๒๔๔/๖ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓

(๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน

(๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ

(๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน

มาตรา ๓๑๗/๑ ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

(๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑

(๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐

(๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง

(๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗

การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น

มาตรา ๓๑๗/๔ มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่

(๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕

(๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑

(๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี

(๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน

มาตรา ๓๑๗/๕ ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้

(๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท

(๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดประกอบด้วยมาตรการทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญาและมาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้มีกลไกการควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีความเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ เป็นบทบัญญัติที่ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดียวกันกับมาตรา ๒๔๓ โดยบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น ส่วนมาตรา ๒๔๔/๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๕ (๑) ถึง (๕) โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๖ (๑) ถึง (๗) โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการเป็นตัวการในการกระทำความผิด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงเป็นการกำหนดความผิดของการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ของการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเพียงการสันนิษฐานในข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อ หลังจากที่ได้มีการพิสูจน์การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบ

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และสอดคล้องกับหลักการดำเนินทางอาญาตามบทสันนิษฐานในคดีอาญาว่า บุคคลถือเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่อาจนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับกับความผิดบางประเภท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น ส่วนมาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่ง และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ จึงเป็นการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติมจากการบังคับใช้กฎหมายผ่านมาตรการลงโทษทางอาญา อันเป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีอำนาจในการกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งโดยความยินยอมของผู้กระทำความผิดภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ศาลแพ่ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	ศาลแพ่ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	ศาลแพ่ง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตามคำร้องที่ ๑ (เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕) ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑๐ ถึงที่ ๑๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๒๘๗๐/๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ฟ้องจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๗ คน เป็นจำเลย ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๔๕๔,๒๘๑,๓๘๒ บาท โดยโจทก์กล่าวอ้างว่า เมื่อระหว่างวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ จำเลยที่ ๑ ถึง ที่ ๑๗ ได้ร่วมกันกระทำการวางแผนและแบ่งหน้าที่กันซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท โพลาริส แคปปิตัล จำกัด (มหาชน) (POLAR) ในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีเจตนาอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่า ขณะใดขณะหนึ่งหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์ POLAR มีปริมาณการซื้อหรือขายกันมากหรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไป หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงอันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด และร่วมกันทำการซื้อขายหลักทรัพย์นั้น เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) ให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลยทั้งสิบเจ็ดคน แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม จำเลยทั้งสิบเจ็ดคนได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) มาตรา ๒๙๖ (เดิม) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด แม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ยกเลิกความในมาตราดังกล่าวนั้น แต่ยังคงให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๒๙๖ (ใหม่) มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และมาตรา ๘๓ เมื่อจำเลยทั้งสิบเจ็ดคนไม่ยินยอมปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งที่จะระงับคดีตามที่ ค.ม.พ. กำหนด ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๗ มาตรา ๓๑๗/๘ ประกอบพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ โจทก์จึงฟ้องเพื่อขอให้ศาลแพ่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งสิบเจ็ดคน

คำร้องที่ ๒ (เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕) ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๔ และที่ ๕ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๔๔๔๔/๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๑๐,๒๒๒,๑๗๐ บาท โดยโจทก์กล่าวอ้างว่า เมื่อระหว่างวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งห้าคนร่วมกันกระทำความผิด ด้วยการรู้เห็น ตกลง วางแผนและแบ่งหน้าที่กันซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่นอินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE-W๑) ในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีเจตนาอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าขณะใดขณะหนึ่งหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หลักทรัพย์ NINE-W๑ มีปริมาณการซื้อหรือขายกันมากหรือราคาของหลักทรัพย์ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงอันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาดและร่วมกันทำการซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นการร่วมกันหรือรู้เห็นกันสร้างราคาหลักทรัพย์ NINE-W๑ อันเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โจทก์มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งห้าคนชี้แจง แต่ข้อเท็จจริงตามที่จำเลยที่ ๑ และที่ ๓ ถึงที่ ๕ ชี้แจงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนจำเลยที่ ๒ สละสิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริง โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) ให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลยทั้งห้าคน ให้จำเลยทั้งห้าคนชำระค่าปรับทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๔ มาตรา ๓๑๗/๕ (๑) มาตรา ๓๑๗/๖ และมาตรา ๓๑๗/๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม จำเลยทั้งห้าคนได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ (๑) (๒) (เดิม) ประกอบมาตรา ๒๔๔ (เดิม) ซึ่งมีอัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ (เดิม) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในขณะจำเลยทั้งห้าคนกระทำความผิด และยังคงให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ โจทก์จึงฟ้องเพื่อขอให้ศาลแพ่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งห้าคน

คำร้องที่ ๓ (เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕) ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑๑ และที่ ๑๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๔๐๒๗/๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน เป็นจำเลย ฐานร่วมกันสร้างราคาและ

ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๘๔,๗๘๘,๕๔๐ บาท โดยโจทก์กล่าวอ้างว่า เมื่อระหว่างวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งสิบสองคนมีพฤติกรรมการส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE) ในตลาดหลักทรัพย์ ในลักษณะที่ไม่เหมาะสมและการส่งคำสั่งซื้อหรือขายเพื่อจับคู่ซื้อขายระหว่างกลุ่มเดียวกันเอง อันเป็นการกระทำต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ NINE ในช่วงเกิดเหตุมีสภาพการซื้อขายผิดไปจากสภาพปกติของตลาดที่ควรจะเป็นเพื่ออำพรางการซื้อขาย ส่งผลให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวหลักทรัพย์ NINE มีปริมาณการซื้อหรือขายกันมากและราคาของหลักทรัพย์ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงอันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด เพื่อกระตุ้นและชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายหลักทรัพย์ตามราคาที่จำเลยทั้งสิบสองคนร่วมกันสร้างราคาหลักทรัพย์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โจทก์มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งสิบสองคนชี้แจง แต่ข้อกล่าวอ้างของจำเลยทั้งสิบสองคนไม่อาจรับฟังได้ โจทก์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) ให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลยทั้งสิบสองคน โดยกำหนดให้จำเลยทั้งสิบสองคนชำระค่าปรับทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง มาตรา ๓๑๗/๔ (๑) มาตรา ๓๑๗/๕ (๑) มาตรา ๓๑๗/๖ และมาตรา ๓๑๗/๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม จำเลยทั้งสิบสองคนได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) มาตรา ๒๙๖ (เดิม) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด แม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ยกเลิกความในมาตราดังกล่าว แต่ยังคงให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๒๙๖ (ใหม่) มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และมาตรา ๘๓ เมื่อจำเลยทั้งสิบสองคนไม่ยินยอมปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งที่จะระงับคดีตามที่ ค.ม.พ. กำหนดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๓ มาตรา ๓๑๗/๔ ประกอบพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ โจทก์จึงฟ้องเพื่อขอให้ศาลแพ่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งสิบสองคน

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑๐ ถึงที่ ๑๓ ตามคำร้องที่ ๑ จำเลยที่ ๔ และที่ ๕ ตามคำร้องที่ ๒ จำเลยที่ ๑๑ และที่ ๑๒ ตามคำร้องที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งในทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติถึงเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะองค์ประกอบของความผิด หรือเนื้อหาของสิทธิและหน้าที่ ข้อห้ามต่าง ๆ อันเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติเพิ่มเติมการกระทำเป็นความผิดทางอาญา โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง โจทก์ไม่อาจอ้างการกระทำตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่แก้ไขใหม่มาใช้บังคับย้อนหลังกับจำเลยตามคำร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓ ได้ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ความผิด ทำให้จำเลยดังกล่าวซึ่งเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ต้องมีภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความถูกต้องแทนที่จะเป็นโจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ประกอบกับหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เนื่องจากมาตรการลงโทษทางแพ่งมีลักษณะลงโทษแก่บุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา ทั้งยังเป็นการลงโทษทางทรัพย์สินของบุคคลที่มีระดับร้ายแรงเมื่อเทียบกับกรณีการดำเนินกระบวนการทางอาญา เข้าหลักเกณฑ์ความผิดอาญาตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่จะต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International

Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งมาตรการลงโทษทางแพ่งที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ หมวด ๑๒/๑ นี้ ไม่ได้มีบทบัญญัติหรือมีมาตรการที่มีหลักการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคล เช่น หลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เป็นพยานอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หลักการห้ามดำเนินคดีอาญา หลักการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด และหลักข้อสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นต้น โดยไม่มีการคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญอันเป็นการมิชอบ เมื่อมาตรการลงโทษทางแพ่งมีลักษณะเป็นความผิดอาญา จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติความรับผิดทางอาญามาใช้บังคับย้อนหลังได้ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นหลังจากที่ได้กระทำไปแล้วโดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิด จึงต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น

โจทก์ยื่นคำคัดค้านคำโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวว่า การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลแพ่งบังคับใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลยดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแพ่ง มิใช่การฟ้องคดีอาญาที่มีโทษทางอาญาและมีระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับ แต่เป็นการฟ้องคดีแพ่งเพื่อขอให้ศาลกำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการชดใช้ความเสียหายของผู้กระทำแต่ละคนตามจำนวนผลประโยชน์ที่ผู้กระทำแต่ละคนได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดของตน มิได้เป็นการกำหนดจำนวนค่าปรับที่จะต้องชำระในลักษณะดังเช่นที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนด ค่าปรับทางแพ่งไม่ใช่โทษปรับอันเป็นโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ (๔) อีกทั้งหนี้ค่าปรับทางแพ่ง เป็นหน้าที่และความรับผิดซึ่งมิใช่เป็นการเฉพาะตัวของลูกหนี้ที่ต้องชำระค่าปรับทางแพ่งแก่โจทก์ หากลูกหนี้ถึงแก่ความตาย หน้าที่และความรับผิดดังกล่าวย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ ที่จะต้องชำระค่าปรับทางแพ่งอันเป็นหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่โจทก์ต่อไป แต่โทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญานั้นเป็นโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะตัว หากผู้ต้องโทษปรับถึงแก่ความตาย โทษย่อมเป็นอันระงับไปด้วยความตายของผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๘ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด แม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) ก็ตาม แต่ยังคงให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖

มาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ จึงไม่ใช่การนำบทบัญญัติความผิดทางอาญาใช้บังคับแก่คดีนี้ย้อนหลังดังที่จำเลยกล่าวอ้าง หลักในเรื่องห้ามมิให้นำบทบัญญัติทางอาญามาบังคับใช้ย้อนหลังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนบทบัญญัติทางแพ่งนั้นกฎหมายมิได้กำหนดไว้ดังประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ แต่อย่างใด ส่วนข้อสันนิษฐานตามกฎหมายนั้น เป็นหลักกฎหมายในกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๘๔/๑ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ โดยกำหนดภาระการพิสูจน์ในชั้นพิจารณาคดีให้คู่ความฝ่ายที่มีข้อสันนิษฐานเป็นคุณพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้วเท่านั้น ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงก็จะตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายตรงกันข้าม บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ทั้งโจทก์และจำเลยดังกล่าวต่างนำสืบพยานหลักฐานแสดงความบริสุทธิ์ให้เป็นที่ประจักษ์ได้เต็มที่ ซึ่งจำเลยดังกล่าวจะไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินค่าปรับทางแพ่งแก่โจทก์ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงมีผลใช้บังคับในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลเท่านั้น ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญา และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ แต่อย่างใด

พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ คือ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน และมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขาย

หลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ยกเลิกความในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตั้งแต่มาตรา ๒๓๘ ถึงมาตรา ๒๔๔ แต่ยังคงบัญญัติให้การกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นความผิดต่อไปตามมาตรา ๒๔๔/๓ และมาตรา ๒๔๔/๗ โดยมิได้ยกเลิกไปอย่างแท้จริง โดยมีบทบัญญัติการกระทำความผิดและกำหนดโทษไว้ดังเดิมหรือเป็นเพียงการเปลี่ยนมาตราจากเดิมเป็นอีกมาตราหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทสันนิษฐานของกฎหมาย โดยมาตรา ๒๔๔/๕ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี (๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน (๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น” และมาตรา ๒๔๔/๖ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือ

รับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน (๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ (๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทสันนิษฐานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่รู้หรือครอบครองข้อมูลภายใน พฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ผิดปกติวิสัย ลักษณะการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และการกระทำที่มีลักษณะเป็นตัวการในการกระทำความผิด แต่มิใช่เป็นบทสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ มาตั้งแต่ต้นแต่ประการใด เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ หรือการปั่นหุ้น มีลักษณะการกระทำความผิดเป็นเครือข่ายขบวนการและแบ่งหน้าที่กันทำ มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออยู่ในฐานะที่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริงที่เป็นข้อมูลภายในของบริษัท อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ ได้เข้ามาทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์โดยอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อนที่ข้อเท็จจริงจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการเอาเปรียบบุคคลอื่นและเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ไม่เป็นธรรม นับเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยเฉพาะการสร้างความเสียหายแก่ตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นแหล่งระดมเงินทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ และเป็นแหล่งหมุนเวียนระบบการเงินที่สำคัญของประเทศ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างชาติอันเป็นการทำลายความไว้วางใจทางธุรกิจของประเทศ ประกอบกับพยานหลักฐานในการกระทำความผิดส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ และมีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ อีกทั้งการซื้อขายหลักทรัพย์มีกระบวนการที่ซับซ้อนทำให้ยากต่อการพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นจำเลยให้ศาลสิ้นสงสัยได้ แต่อย่างไรก็ตาม โจทก์ยังมีหน้าที่นำสืบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ ที่บัญญัติว่า "คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับ

ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว” กล่าวคือ โจทก์ซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ต้องนำสืบข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้ได้เสียก่อน ศาลจึงจะฟังข้อเท็จจริงตามข้อสันนิษฐาน แล้วภาระการพิสูจน์ก็จะตกอยู่แก่จำเลยซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายตรงข้ามทันที หากนำสืบข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานไม่ได้ ก็ไม่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน โจทก์ต้องนำสืบพิสูจน์ให้ฟังข้อเท็จจริงได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้อง ดังนั้น มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ โดยโทษที่จะลงจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ และในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ส่วนประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ นั้น มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง ตั้งแต่มาตรา ๓๑๗/๑ ถึงมาตรา ๓๑๗/๑๔ โดยมาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ (๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑...” วรรคสอง บัญญัติว่า “การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น” มาตรา ๓๑๗/๔ บัญญัติว่า “มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่ (๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕...” และมาตรา ๓๑๗/๕ บัญญัติว่า “ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้ (๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น

ได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท (๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท" การดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งนี้เป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดเพราะหากผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งกำหนดวิธีการในการบังคับตามควรแก่กรณีแล้ว หรือเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งและผู้กระทำความผิดหรือจำเลยได้ชำระเงินครบถ้วนแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษทางอาญา โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งพิจารณาว่าควรดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นหรือไม่ อย่างไร หากคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ควรนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับ จึงให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๑๗/๖ หากคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเห็นควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดและได้กำหนดวิธีการในการบังคับตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามควรแก่กรณีแล้ว และผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามที่กำหนด สำนักงาน ก.ล.ต. จะจัดทำบันทึกการยินยอมและเมื่อผู้นั้นได้ชำระเงินครบถ้วนแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินตามบันทึกการยินยอมหรือชำระไม่ครบถ้วน ให้สำนักงาน ก.ล.ต. ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามที่ยินยอมไว้ภายในสามปีนับแต่วันที่ผิดนัดตามมาตรา ๓๑๗/๗ แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมที่จะระงับคดีตามมาตรา ๓๑๗/๗ สำนักงาน ก.ล.ต. จึงจะฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลแพ่งเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังมิได้มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนด้วย โดยมาตรการบังคับที่จะนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดจะกำหนดได้ไม่เกินอัตราโทษตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในขณะกระทำความผิด ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ หมวด ๑๒/๑ จะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ภายหลังเกิดการกระทำความผิด และแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด แต่เมื่อเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ - ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสามเรื่องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕ เป็นสำนวนคดีหลัก และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ

ตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยมาตรา ๒๔๔/๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้ (๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ (๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด” มาตรา ๒๔๔/๕ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี (๑) ซื้อหรือขาย

หลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน (๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน (๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น” และมาตรา ๒๔๔/๖ บัญญัติว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ (๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน (๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน (๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ (๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน” ส่วนพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยมาตรา ๓๑๗/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้ (๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ (๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญอันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของ

การกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น” มาตรา ๓๑๗/๔ บัญญัติว่า “มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่ (๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕ (๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี (๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน” และมาตรา ๓๑๗/๕ บัญญัติว่า “ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้ (๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท (๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท”

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญในการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือไปจากโทษทางอาญา

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙

วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ จำเลยมีข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติเนื้อหาและลักษณะองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา และมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิด เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติที่ว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อน...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์แก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่บัญญัติห้ามการปั่นหุ้นและกำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๔๓ มีองค์ประกอบความผิดที่ไม่ชัดเจน ทำให้ที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดและปกป้องตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ยังคงหลักการเดียวกันคือ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น โดยมิได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดของการกระทำและบทกำหนดโทษทางอาญาจากเดิม เพียงแต่บัญญัติเพิ่มเติมบทสันนิษฐานเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ประสงค์ให้ความผิดตามกฎหมายเดิมเป็นความผิดทางอาญาต่อไป มีผลให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายเดิมไม่พ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ทั้งในกรณีฐานความผิดที่กฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่กำหนดโทษทางอาญาไว้แตกต่างกัน ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องนำกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าส่วนที่เป็นคุณนั้นจะอยู่ในกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓ ประกอบกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยมาตรการบังคับที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดจะกำหนดได้ไม่เกินอัตราโทษตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในขณะกระทำความผิด สำหรับมาตรา ๒๔๔/๕ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานการกระทำว่าการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรานี้ (๑) ถึง (๕) ให้สันนิษฐานว่าเป็นการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๗) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงเป็นบทสันนิษฐานที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดว่าต้องรับผลของการกระทำของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้กระทำการตามที่กฎหมายห้ามไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ และมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นเพียงการสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้เมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ โดยระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น บุคคลนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิด หาได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่จำเลยในคดีอาญาโดยไม่จำเป็นไม่ เช่นนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชน

ผู้ลงทุน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มิได้ขัดต่อหลักการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลังและหลักบทสันนิษฐานความผิด พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ จำเลยมีข้อโต้แย้งว่ามาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้อีกทั้งบัญญัติขึ้นภายหลังที่ได้กระทำความผิด โดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติม นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายผ่านมาตรการลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์มีลักษณะแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป การกระทำความผิดมีความซับซ้อน มีการวางแผนอย่างรอบคอบ ผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการรวมกลุ่มกันกระทำความผิดโดยผ่านตัวแทน ทำให้พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดให้ได้ตามมาตรฐานคดีอาญาจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการดำเนินคดีอาญามีมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงต้องเป็นไปตามหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย มาตรการลงโทษทางแพ่งจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยนำมาตรฐานการพิสูจน์เช่นเดียวกับคดีแพ่งมาใช้พิสูจน์ความผิดของ

จำเลย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กับผู้กระทำความผิดเกิดประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้น มาตรการนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นผู้พิจารณาว่าควรดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งหากมีการดำเนินการทางแพ่งและผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยมาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดว่าความผิดในลักษณะใดที่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับได้ซึ่งมิใช่ทุกฐานความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยได้มีการกำหนดกรอบในการพิจารณานำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น สำหรับมาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่ง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง ส่วนมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติการกำหนดค่าปรับทางแพ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่กำหนดขึ้นใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำความผิดสำคัญในบางลักษณะ และมีกรอบในการพิจารณานำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจน อีกทั้งมาตรการลงโทษทางแพ่งก็มิใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการทางเลือกสำหรับแก้ไขข้อขัดข้องจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายป้องปรามการกระทำความผิด อันเป็นการดำเนินการที่แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาและอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กรณีจึงไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคล และมิใช่ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแพ่งส่งคำร้องตามคำโต้แย้งของจำเลย ๓ คำร้อง ซึ่งมีประเด็นพิจารณาเดียวกัน ศาลสั่งให้รวมการพิจารณาทั้งสามคำร้องเข้าด้วยกัน คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติ

ที่ตราขึ้นภายหลังจากที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เป็นบทบัญญัติที่มีโทษอาญาย้อนหลัง ขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งนี้ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ยังบัญญัติข้อสันนิษฐานการกระทำของบุคคลให้ถือเป็นการกระทำผิดที่มีโทษอาญา เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการสันนิษฐานความผิดและผลักภาระพิสูจน์ให้จำเลย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ จำเลยโต้แย้งด้วยว่า การกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เนื่องจากการลงโทษทางแพ่งมีลักษณะลงโทษแก่บุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ความผิดอาญาตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่จะต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง บทบัญญัติการลงโทษทางแพ่งที่มีลักษณะลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญาดังกล่าว ไม่มีมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น หลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบ สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับเป็นพยานอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หลักการห้ามดำเนินคดีอาญา หลักการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด และหลักข้อสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย

เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ส่งหนังสือชี้แจงสรุปได้ว่า มาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นคดีแพ่ง มิใช่คดีอาญาที่มีโทษทางอาญา เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับทางแพ่งที่มีลักษณะเป็นการชดใช้ความเสียหายตามจำนวนผลประโยชน์ที่ผู้กระทำแต่ละคนได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำผิดของตน มิใช่การกำหนดจำนวนค่าปรับที่จะต้องชำระในลักษณะเช่นคดีอาญา ค่าปรับทางแพ่งไม่เป็นสิทธิเฉพาะตัว แต่เป็นหนี้ที่เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท จึงไม่ใช่โทษปรับอาญา นอกจากนี้ ความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ แม้จะบัญญัติขึ้นภายหลังการกระทำความผิดของจำเลย และมาตรา ๓๐ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) ก็ตาม แต่ยังคงให้การกระทำนั้นเป็นความผิดต่อไปตามมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๒๙๖ (ใหม่) มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งเป็นการกระทำอันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลากระทำผิดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ไม่ใช่การนำบทบัญญัติความผิดอาญาใช้บังคับย้อนหลัง สำหรับประเด็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายนั้น เป็นหลักกฎหมายลักษณะพยานที่เกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ โดยกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน พิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตาม

เงื่อนไขที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานครบถ้วนแล้ว ข้อสันนิษฐานดังกล่าวไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด จำเลยยังคงมีสิทธิที่จะนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้

เห็นว่า บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด การบัญญัติความผิดและกำหนดโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่จำเป็นของรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องได้สัดส่วนความเหมาะสม ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

จำเลยโต้แย้งว่า มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายที่ออกภายหลังการกระทำของจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด เป็นการใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง และการกำหนดข้อสันนิษฐานในคดีอาญา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๔๔/๓ เป็นบทบัญญัติกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดเกี่ยวกับการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติกำหนดข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า การกระทำใดเป็นการกระทำผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว แม้จะบัญญัติขึ้นภายหลังการกระทำของผู้โต้แย้ง แต่มาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) ก็บัญญัติให้การกระทำเดียวกันเป็นความผิดเช่นเดียวกับมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ที่แก้ไขใหม่ การกระทำของผู้โต้แย้งจึงเป็นการกระทำอันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลากระทำผิดบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ไม่ใช่การนำบทบัญญัติความผิดอาญาใช้บังคับย้อนหลัง ทั้งยังปรากฏว่า มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังมิได้มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนด้วย ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางแพ่ง ไม่ใช่มาตรการบังคับทางอาญา ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในวิธีพิจารณาคดีอาญา และเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหามากกว่าการใช้มาตรการทางอาญา มาตรา ๒๔๔/๓ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ใช่การใช้กฎหมายย้อนหลังลงโทษบุคคลโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด

สำหรับประเด็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายนั้น เป็นประเด็นวิธีพิจารณาคดีที่บัญญัติให้เหมาะสมกับการดำเนินคดีที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายรวมถึงประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ การที่จะถือประโยชน์จากข้อสันนิษฐานได้นั้น ฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานจะต้องพิสูจน์ให้ได้ก่อนว่า ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว มิใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังคงมีสิทธิที่จะนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ การกำหนดข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงไม่ขัดกับหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ใช่การใช้กฎหมายย้อนหลังลงโทษบุคคลโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

จำเลยโต้แย้งว่า การลงโทษทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ มีลักษณะลงโทษแก่บุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา แต่ไม่มีมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เห็นว่า การลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanction) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้โอกาสจำเลยไม่ต้องรับโทษทางอาญาที่มีโทษจำคุกอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของบุคคล มาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นการลงโทษที่ไม่รุนแรงเท่ากับการลงโทษทางอาญา เป็นการบังคับใช้แก่การกระทำความผิดบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นความผิดทางเศรษฐกิจ มีลักษณะการกระทำที่แตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป เป็นการกระทำที่มีความซับซ้อนผ่านตัวแทน เป็นการกระทำของบุคคลที่มีการศึกษา มีความรู้ความชำนาญและมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการวางแผนกระทำเป็นขบวนการที่ได้รับประโยชน์ร่วมกัน สามารถอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำผิดที่รอบคอบแยบยล พยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำ

จึงเป็นความผิดที่ยากแก่การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดตามมาตรฐานคดีอาญา แต่ผลของการกระทำความผิดมีความร้ายแรงเกิดความเสียหายกับสาธารณะ กระทบต่อบุคคลผู้สุจริตเป็นจำนวนมาก การกำหนดให้มีโทษทางแพ่งเป็นไปตามหลักสากลเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการกระทำผิดบางประเภท เช่น ความผิดทางเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นความผิดที่ผู้กระทำได้ประโยชน์จากการกระทำผิดเป็นจำนวนมาก โดยบุคคลทั่วไปได้รับความเสียหายถือเป็นความผิดร้ายแรงในทางเศรษฐกิจ การกำหนดให้มีโทษทางแพ่งโดยปรับผู้กระทำผิดตามจำนวนผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับหรือควรได้รับจากการกระทำผิด หรือการลงโทษด้วยการห้ามซื้อขายหลักทรัพย์ หรือการห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในเวลาที่กำหนด ทั้งมีมาตรา ๓๑๗/๖ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาว่าควรดำเนินการหรือไม่ อันเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และที่มาตรา ๓๑๗/๗ เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดยินยอมโดยสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากผู้กระทำผิดไม่ยินยอม มาตรา ๓๑๗/๘ ให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป อันเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางศาล ดังนั้น มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่มาตรการทางอาญาที่ทำให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญา และมิได้จำกัดสิทธิของบุคคลเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนมาตรา ๒๙ มีความมุ่งหมาย

เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ส่วนวรรคสองกำหนดไว้ว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การจัดตั้งตลาดหุ้นของประเทศไทยเริ่มขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ในรูปห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยในปีต่อมาได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดและเปลี่ยนชื่อเป็น “ตลาดหุ้นกรุงเทพ” (Bangkok Stock Exchange) ถึงแม้ว่าจะมีพื้นฐานในการจัดตั้งที่ดี การซื้อขายหุ้นในตลาดหุ้นกรุงเทพก็ไม่ได้รับความสนใจมากนักเนื่องจากขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทโดยการแก้ไข “ประกาศคณะปฏิวัติที่ ๕๘ เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการค้าที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความเป็นอยู่ของประชาชน” การแก้ไขดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ ซึ่งทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบและยุติธรรม หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะจัดให้มีแหล่งกลางสำหรับการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และการระดมเงินทุนในประเทศ ตามมาด้วยการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้เพื่อให้สามารถนำเงินออมมาลงทุนในตลาดทุนได้ ในวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ตลาดหุ้น” ได้เปิดทำการซื้อขายอย่างเป็นทางการครั้งแรก ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาตลาดทุนและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำหน้าที่เป็นกลไกส่งเสริมการออมและการลงทุนของผู้มีเงินออมที่ต้องการลงทุน และสนับสนุนการระดมทุนระยะยาวของธุรกิจเพื่อใช้ในการขยายกิจการ โดยปัจจุบันอาจถือได้ว่าตลาดหลักทรัพย์นั้นเป็นแหล่งระดมเงินทุนที่สำคัญของประเทศ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารและดำเนินกิจการ

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติ

บางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญในการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วยมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือไปจากโทษทางอาญา

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่บัญญัติเนื้อหาและลักษณะองค์ประกอบความผิดเพิ่มเติมให้การกระทำเป็นความผิดทางอาญา และมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิด เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติที่ว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อน...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์แก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ ส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่กำหนดห้ามการปั่นหุ้นและกำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิด แต่เนื่องจากมาตรา ๒๔๓ มีองค์ประกอบความผิดที่ไม่ชัดเจน ทำให้ที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดและปกป้องตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรา ๒๔๔/๓ แต่ยังคงหลักการเดียวกันคือกำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของการกระทำ

ที่ห้ามดำเนินการเนื่องจากมีลักษณะเป็นการปั่นหุ้น โดยมิได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบความผิดของการกระทำและบทกำหนดโทษทางอาญาจากเดิม เพียงแต่บัญญัติเพิ่มเติมบทสันนิษฐานเกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ประสงค์ให้ความผิดตามกฎหมายเดิมเป็นความผิดทางอาญาต่อไป มีผลให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายเดิมไม่พ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ทั้งในกรณีฐานความผิดที่กฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่กำหนดโทษทางอาญาไว้แตกต่างกัน ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องนำกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าส่วนที่เป็นคุณนั้นจะอยู่ในกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ ประกอบกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอันเป็นมาตรการทางเลือก โดยมาตรการบังคับที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดจะกำหนดได้ไม่เกินอัตราโทษตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในขณะกระทำความผิด

สำหรับมาตรา ๒๔๔/๕ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานการกระทำว่าการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรานี้ (๑) ถึง (๕) ให้สันนิษฐานว่าเป็นการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๗) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงเป็นบทสันนิษฐานที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดว่าต้องรับผลของการกระทำของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้กระทำการตามที่กฎหมายห้ามไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ และมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นเพียงการสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้เมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจาก

เหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ โดยระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น บุคคลนั้นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของสังคมโลก รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชนผู้ลงทุน จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ที่ถูกสันนิษฐานจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มิได้ขัดต่อหลักการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลังและหลักบทสันนิษฐานความผิด

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นที่สอง ที่ว่า มาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา ไม่สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ อีกทั้งบัญญัติขึ้นภายหลังที่ได้กระทำความผิด โดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งเพิ่มเติม นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายผ่านมาตรการลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์มีลักษณะแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป การกระทำความผิดมีความ

สลับซับซ้อน มีการวางแผนอย่างรอบคอบรอบด้าน มักอาศัยช่องโหว่ทั้งในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการกระทำความผิด อีกทั้งผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการรวมกลุ่มกันกระทำความผิดโดยผ่านตัวแทน ทำให้พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดให้ได้ตามมาตรฐานคดีอาญาจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการดำเนินคดีอาญามีมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงต้องเป็นไปตามหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย มาตรการลงโทษทางแพ่งจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยนำมาตรฐานการพิสูจน์เช่นเดียวกับคดีแพ่งมาใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กับผู้กระทำความผิดเกิดประสิทธิภาพและได้ผลดียิ่งขึ้น มาตรการนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นผู้พิจารณาว่าควรดำเนินการทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งหากมีการดำเนินการทางแพ่งและผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยมาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดว่าความผิดในลักษณะใดที่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับได้ซึ่งมิใช่ทุกฐานความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยได้มีการกำหนดกรอบในการพิจารณานำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินตามมาตรการนั้น

สำหรับมาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง ส่วนมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติการกำหนดค่าปรับทางแพ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่กำหนดขึ้นใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำความผิดสำคัญในบางลักษณะ และมีกรอบในการพิจารณานำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจน อีกทั้งมาตรการลงโทษทางแพ่งก็มิใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการทางเลือกสำหรับแก้ไขข้อขัดข้องจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายป้องปรามการกระทำความผิด อันเป็นการดำเนินการที่แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาและอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กรณีจึงไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคล และมิใช่ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

แต่อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) ซึ่งมีจำนวน ๕ คน ประกอบด้วยอัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งกับจำเลย อันเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหาร หากจำเลยยินยอมปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งที่ ค.ม.พ. กำหนด ย่อมไม่ได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ กรณีเช่นนี้จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังมิให้เป็นการเพิ่มภาระหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗ – ๑๙/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕**
เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕
เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๓ คำร้อง ในคดีหมายเลขดำที่ พ ๒๘๗๐/๒๕๖๔ คดีหมายเลขดำที่ พ ๔๔๔๔/๒๕๖๔ และคดีหมายเลขดำที่ พ ๔๐๒๗/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายสุวิทย์ หรือนายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๑๐ นายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๑๑ นางสาวพัชรา มาสอน เป็นจำเลยที่ ๑๒ และนางสาวพรพรรณ สะระบุญมา เป็นจำเลยที่ ๑๓ กับพวกรวม ๑๗ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง สรุปความได้ว่า ระหว่างวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งสิบเจ็ดคนร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท โพลาริส แคปปิตัล จำกัด (มหาชน) (POLAR) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ มีอัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ แม้ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งได้ โจทก์จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งสิบเจ็ดคน ค.ม.พ. พิจารณาแล้วสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งสิบเจ็ดคนชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสิบเจ็ดคนเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๔๕๔,๒๘๑,๓๘๒ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑๐ ถึงจำเลยที่ ๑๓ ยื่นคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลต่อศาลแพ่ง สรุปได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติกำหนดเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะองค์ประกอบของความผิด หรือเนื้อหาของสิทธิและหน้าที่ ข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติเพิ่มเติมในการกระทำเป็นความผิดทางอาญา โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ภายหลังที่โจทก์อ้างว่ามีการกระทำความผิดนั้นเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลัง อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ที่กำหนดว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า...” เป็นบทสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ความผิดทำให้จำเลยซึ่งเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหาต้องมีภาระการพิสูจน์ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙

๒. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๑๒/๑ มาตรการลงโทษทางแพ่ง มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา เนื่องจากมาตรการลงโทษทางแพ่งเป็นการลงโทษทางทรัพย์สินของบุคคลที่มีระดับร้ายแรง ขัดหลักเกณฑ์ความผิดอาญาที่ต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) แต่ไม่มีบทบัญญัติหรือมาตรการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคล จึงไม่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับย้อนหลังได้ ทั้งเป็นกฎหมายที่บัญญัติภายหลังการกระทำความผิด

แตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด ต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยที่ ๑๐ ถึงจำเลยที่ ๑๓ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี แต่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายสุวิทย์ หรือนายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๔ และนายพิสิษฏ์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๕ กับพวกรวม ๕ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง สรุปความได้ว่า ระหว่างวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งห้าได้ร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE-W๑) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ มีอัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ แม้ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางแพ่งได้ โจทก์จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งห้า และ ค.ม.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งห้าชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งห้าเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๑๐,๒๒๒,๑๗๐ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๔ และจำเลยที่ ๕ ยื่นคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลต่อศาลแพ่งเช่นเดียวกับคำโต้แย้งในคำร้องที่หนึ่ง

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยที่ ๔ และจำเลยที่ ๕ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี แต่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายสุวิทย์ หรือนายกองเอก สุวิทย์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๑๑ และนายพิสิษฐ์ พิพัฒน์วิไลกุล เป็นจำเลยที่ ๑๒ กับพวกรวม ๑๒ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง สรุปความได้ว่า ระหว่างวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ จำเลยทั้งสิบสองคนได้ร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ (หุ้น) บริษัท เนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล เอ็ดดูเทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) (NINE) เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๔๔ มีอัตราโทษตามมาตรา ๒๙๖ แม้ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ยังคงให้การกระทำเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นความผิดที่อาจกำหนดให้มีอัตราการลงโทษทางแพ่งได้ โจทก์จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยทั้งสิบสองคน และ ค.ม.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่จำเลย โดยกำหนดให้จำเลยทั้งสิบสองคนชำระค่าปรับทางแพ่ง แต่ไม่มีจำเลยรายใดยินยอมปฏิบัติตาม โจทก์จึงยื่นฟ้องจำเลยทั้งสิบสองคนเป็นคดีต่อศาลแพ่ง ฐานร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ เรียกให้ชำระค่าปรับทางแพ่ง จำนวนทุนทรัพย์ ๘๔,๗๘๘,๕๔๐ บาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑๑ และจำเลยที่ ๑๒ ได้ยื่นคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลต่อศาลแพ่งเช่นเดียวกับคำโต้แย้งในคำร้องที่หนึ่ง

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี แต่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องทั้งสามคำร้องดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และคำร้องทั้งสามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๕ เป็นสำนวนคดีหลัก และศาลรัฐธรรมนูญได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๔๓ ในการซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์

(๑) ห้ามมิให้ผู้ใดทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์โดยรู้เห็น หรือตกลงกับบุคคลอื่นอันเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าขณะใดขณะหนึ่งหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์นั้นได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลง อันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด

(๒) ห้ามมิให้ผู้ใดโดยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นทำการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะต่อเนื่องกันอันเป็นผลทำให้การซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และการกระทำดังกล่าวได้กระทำไปเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้น เว้นแต่เป็นการกระทำโดยสุจริตเพื่อปกป้องประโยชน์อันชอบธรรมของตน

มาตรา ๒๔๔ ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดตามมาตรา ๒๔๓ (๑) ด้วย

(๑) ทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อและขายหลักทรัพย์นั้นยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน

(๒) สั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือผู้ซึ่งร่วมกันได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์ของนิติบุคคลเดียวกันหรือของโครงการจัดการกองทุนรวมเดียวกัน ประเภทและชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ โดยมีจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกันและภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๓) สั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือผู้ซึ่งร่วมกันได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์ของนิติบุคคลเดียวกันหรือของโครงการจัดการกองทุนรวมเดียวกัน ประเภทและชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ โดยมีจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกันและภายในเวลาใกล้เคียงกัน

มาตรา ๒๙๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๓๘ มาตรา ๒๓๙ มาตรา ๒๔๐ มาตรา ๒๔๑ หรือมาตรา ๒๔๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๒๔๔/๓ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ อันเป็นการทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ หรือซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ในลักษณะต่อเนื่องกันโดยมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด

มาตรา ๒๔๔/๕ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) หรือเป็นการกระทำที่ทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาดตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) แล้วแต่กรณี

(๑) ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ยังคงเป็นบุคคลคนเดียวกัน

(๒) ส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งขายหรือจะสั่งขายหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๓) ส่งคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือบุคคลซึ่งร่วมกันกระทำการ ได้สั่งซื้อหรือจะสั่งซื้อหลักทรัพย์เดียวกัน ในจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน และภายในเวลาใกล้เคียงกัน

(๔) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนเปิดหรือช่วงก่อนปิดตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยมุ่งหมายให้ราคาเปิดหรือราคาปิดของหลักทรัพย์นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(๕) ส่ง แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีผลทำให้บุคคลอื่นต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

มาตรา ๒๔๔/๖ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำการดังต่อไปนี้ เป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓

(๑) เปิดบัญชีธนาคารร่วมกันเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๒) ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากบัญชีธนาคารของตนเพื่อการชำระเงินหรือรับชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์

(๓) ยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตน

(๔) ชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๕) นำเงินหรือทรัพย์สินอื่นมาวางเป็นประกันในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนกัน

(๖) ยอมให้บุคคลอื่นรับประโยชน์หรือรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ของตน หรือ

(๗) โอนหรือรับโอนหลักทรัพย์ระหว่างกัน

มาตรา ๒๙๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๐ มาตรา ๒๔๑ มาตรา ๒๔๒ มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๔/๒ หรือมาตรา ๒๔๔/๓ (๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๐ หรือมาตรา ๒๔๑ เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๙๖/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) หรือมาตรา ๒๔๔/๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๙๖/๒ กรณีความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดได้รับหรือพึงได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดนั้น

ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ ทั้งนี้ ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าค่าปรับขั้นต่ำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๑๗/๑ ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

(๑) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๖ หรือมาตรา ๒๙๖/๑

(๒) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗๘ หรือมาตรา ๒๘๑/๑๐

(๓) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา ๘๙/๗ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘๑/๒ วรรคหนึ่ง

(๔) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙๗

การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิดและความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น

มาตรา ๓๑๗/๔ มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่

(๑) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๕

(๒) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗/๑

(๓) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(๔) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี

(๕) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน

มาตรา ๓๑๗/๕ ให้กำหนดค่าปรับทางแพ่ง ดังนี้

(๑) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๑) หรือ (๒) ให้ปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไว้หรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท ในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ได้ ให้ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท

(๒) กรณีตามมาตรา ๓๑๗/๑ (๓) หรือ (๔) ให้ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นวินิจฉัยที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตลาดทุนของประเทศและการควบคุมตลาดทุนมิให้มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เช่น การสร้างราคาหรือปริมาณหลักทรัพย์ (Market Manipulation) หรือที่เรียกกันว่า “การปั่นหุ้น” และการใช้ข้อมูลภายในซื้อขายหลักทรัพย์ (Inside Trading) ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตลาดทุนในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา แต่การกระทำความผิดในตลาดทุนมีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป การกระทำความผิดมีความซับซ้อนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐาน เนื่องจากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของกลุ่มผู้กระทำความผิดเอง มักไม่มีประจักษ์พยานที่รู้เห็นการกระทำความผิดดังกล่าว ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ด้วยมาตรฐานทางอาญามีข้อจำกัด จึงได้มีแนวคิดของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ส่วนสารบัญญัติ มีการปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติอันเป็นองค์ประกอบความผิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในบทบัญญัติเดิมให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยมิได้มีการบัญญัติความผิดขึ้นใหม่ กล่าวคือ ปรับปรุงองค์ประกอบความผิดฐานสร้างราคาหลักทรัพย์ซึ่งเดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๓ ให้มีความกระชับ ชัดเจน และเป็นสากลยิ่งขึ้นไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ โดยแบ่งระดับความผิดของการสร้างราคาเป็น ๒ ระดับ มีระวางโทษที่แตกต่างกัน คือ มาตรา ๒๔๔/๓ (๑) เป็นกรณีที่ทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับราคาหรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๔๔/๓ (๒) กรณีกระทำโดยมีความมุ่งหมายให้ราคาหลักทรัพย์หรือปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ผิดไปจากสภาพปกติของตลาดซึ่งมีระวางโทษหนักกว่า ส่วนที่สอง ส่วนวิธีสบัญญัติ มีการเพิ่มเติมบทสันนิษฐานที่ไม่เด็ดขาด (rebuttable presumption) จากเดิมที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ (เดิม) เพียง ๓ ประการ เป็นการนำบทสันนิษฐานเดิมดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔/๕ (๑) ถึง (๓) เพิ่มเติมบทสันนิษฐานอีก ๒ ประการไว้ในอนุมาตรา (๔) และ (๕) ของมาตรา ๒๔๔/๕ และเพิ่มเติมบทสันนิษฐานการเป็นตัวการของความผิดฐานสร้างราคาหลักทรัพย์ไว้ในมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งมาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่เป็นการสันนิษฐานข้อเท็จจริงบางส่วนขององค์ประกอบความผิดเท่านั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ยังคงมีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์ว่าผู้กระทำความผิดมีการกระทำตามบทสันนิษฐานเกิดขึ้นก่อน ส่วนผู้กระทำความผิดยังสามารถนำสืบพยานหลักฐานเพื่อหักล้างบทสันนิษฐานดังกล่าวได้ และประการสำคัญได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อเป็นมาตรการทางเลือกนอกเหนือไปจากโทษทางอาญา โดยกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้กับความผิดบางประการ โดยจะต้องดำเนินการภายใต้การพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านและมีองค์คณะในการใช้อำนาจพิจารณาเป็นเอกเทศจากสำนักงาน ก.ล.ต. เพื่อประโยชน์ในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ (เดิม) มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด แม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔๓ (เดิม)

มาตรา ๒๔๔ (เดิม) และมาตรา ๒๙๖ (เดิม) แต่กฎหมายยังคงให้การกระทำของจำเลยดังกล่าวเป็นความผิดต่อไปตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ มาตรา ๒๔๔/๖ มาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๖/๑ และมาตรา ๒๙๖/๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ กรณีจึงไม่ใช่การนำบทบัญญัติความผิดทางอาญาใช้บังคับแก่คดีนี้ย้อนหลังอันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แต่ประการใด อีกทั้งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายนี้กับประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์ และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงเพื่อคุ้มครองตลาดทุนและประชาชนผู้ลงทุน จึงไม่ถือว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของจำเลยจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนโดยสมควรแก่กรณี ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่จำเลยกล่าวอ้าง กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

ส่วนข้ออ้างของจำเลยที่ว่า มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนด “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า...” เป็นบทบัญญัติสันนิษฐานความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ความผิดทำให้จำเลยซึ่งเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหาต้องมีภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความถูกต้องให้ศาลเห็น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วยนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๔๔/๕ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานการกระทำว่าการกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรานี้ (๑) ถึง (๕) ให้สันนิษฐานว่าเป็นการกระทำตามมาตรา ๒๔๔/๓ ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ เป็นการกำหนดบทสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏใน (๑) ถึง (๗) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงเป็นบทสันนิษฐานที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดว่าต้องรับผลของการกระทำของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำของบุคคล

ดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้กระทำการตามที่กฎหมายห้ามไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ และมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ กรณีจึงเป็นเพียงการสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหาเท่านั้น มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด และเมื่อบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ อีกครั้ง เมื่อเปรียบเทียบมาตรา ๒๔๔ (เดิม) กับมาตรา ๒๔๔/๕ (ใหม่) อันเป็นบทบัญญัติในเรื่องเดียวกัน จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๔๔/๕ ที่แก้ไขใหม่นั้น เป็นการแก้ไขในทางที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำ กล่าวคือ มาตรา ๒๔๔ (เดิม) นั้น เป็นการบัญญัติ “ให้ถือว่า” ซึ่งเป็นการกระทำความผิดเลยทีเดียว ฝ่ายโจทก์เพียงแต่นำสืบพิสูจน์ให้เห็นว่ามีพฤติการณ์ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้เกิดขึ้นก็จะถือว่าจำเลยกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๓ แล้ว โดยจำเลยไม่มีสิทธิที่จะนำสืบพิสูจน์ว่าแท้ที่จริงตนมิได้มีเจตนาจะให้บังเกิดผลเช่นนั้น แต่ในมาตรา ๒๔๔/๕ ที่แก้ไขใหม่ใช้ข้อความว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า” อันมีผลว่าเมื่อมีพฤติการณ์ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔/๓ เกิดขึ้น ก็มีผลเพียงให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยกระทำความผิดเท่านั้น ฝ่ายจำเลยยังมีสิทธิเต็มที่ในการนำสืบพิสูจน์ว่าตนมิได้มีเจตนาจะให้บังเกิดผลเช่นนั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔/๕ จะเห็นได้ว่าล้วนแล้วแต่เป็นพฤติการณ์ที่โดยปกติวิสัยแล้วบุคคลที่ซื้อขายหุ้นโดยสุจริตจะไม่กระทำการเช่นนั้นทั้งสิ้น ส่วนมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งบัญญัติถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ของผู้กระทำที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นตัวการร่วมกันในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔/๓ นั้น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นพฤติการณ์ที่โดยปกติวิสัยแล้วบุคคลซึ่งไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการซื้อขายหลักทรัพย์จะกระทำ ข้อสันนิษฐานข้างต้นยังคงให้จำเลยมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะพิสูจน์แสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วถึงแม้จะมีพฤติการณ์เช่นนั้น แต่ก็หาได้มีเจตนาที่จะกระทำผิดร่วมกันแต่อย่างใดไม่ บทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดเป็นข้อสันนิษฐานว่าผู้กระทำมีเจตนากระทำความผิด จึงมิได้เกินเลยไปจากหลักแห่งความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นวินิจฉัยที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างในคำโต้แย้งว่ามาตรการลงโทษทางแพ่งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและยับยั้งการกระทำความผิดในลักษณะการลงโทษบุคคลเช่นเดียวกับคดีอาญา จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ อีกทั้งบัญญัติขึ้นภายหลังที่ได้กระทำความผิด โดยกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความผิดต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณเท่านั้น บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๑๗/๑ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดว่าความผิดในลักษณะใดที่สามารถนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับได้ ซึ่งมิใช่ทุกฐานความผิด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงได้มีการกำหนดกรอบในการพิจารณานำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น ส่วนมาตรา ๓๑๗/๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษของมาตรการลงโทษทางแพ่ง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง และมาตรา ๓๑๗/๕ เป็นบทบัญญัติการกำหนดค่าปรับทางแพ่งเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติทั้งสามมาตราจึงเป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่กำหนดขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะกับการกระทำความผิดสำคัญในบางลักษณะ และมีกรอบในการพิจารณานำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจน มาตรการลงโทษทางแพ่งดังกล่าวมุ่งหมายที่จะลงโทษในทางทรัพย์สินเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำนั้น เพื่อให้ผู้ที่จะกระทำได้รู้ว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะกระทำเช่นนั้น มาตรการลงโทษทางแพ่งดังกล่าวจึงมิใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการทางเลือกเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินมาตรการลงโทษทางอาญา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายโดยป้องปรามการกระทำความผิดดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาตรการดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาโดยอยู่ภายใต้การตรวจสอบ

ขององค์กรตุลาการ จึงไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายอาญาในเรื่องการมีผลย้อนหลังแก่บุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมาตรการดังกล่าวมิใช่โทษทางอาญาแล้ว มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๔/๓ มาตรา ๒๔๔/๕ และมาตรา ๒๔๔/๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑ มาตรา ๓๑๗/๔ และมาตรา ๓๑๗/๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ประธานรัฐสภา** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และคณะ รวม ๗๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ในวาระที่สาม ต่อมาเมื่อวันที่

๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้ร้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็น คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าไม่มีข้อทักท้วง สมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภา รวม ๗๗ คน (ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น) เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้... (๑๕) รายได้ของพรรคการเมืองและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิก จากเดิม “ไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท” แก้ไขเป็น “ไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท” และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ จากเดิม “แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท” แก้ไขเป็น “แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท” เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมือง แต่ร่างมาตราดังกล่าวแก้ไขให้ลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองรายปีและค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบตลอดชีพ อาจทำให้มีการจ้างคนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ ส่งผลต่อกระบวนการสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อถูกครอบงำหรือถูกชี้นำได้ง่าย ร่างมาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ จากเดิมที่บัญญัติว่า “สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ (๑) (๓) และ (๕)” แก้ไขในส่วนลักษณะต้องห้าม (๓) เป็นไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิด

ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ ทำให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดดังกล่าว แต่ศาลรอการลงโทษสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเดิมจะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะเป็นผู้มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ประสงค์สร้างกลไกให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองของประชาชนที่มีอุดมการณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง โดยไม่ประสงค์ให้บุคคลกระทำความผิดในฐานดังกล่าวทำกิจกรรมทางการเมือง ร่างมาตรา ๕ จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง จากเดิมที่บัญญัติว่า “เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มิได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้นและให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม” แก้ไขเป็น ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าว ให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นและให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม โดยตัดเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับการมีสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในเขตเลือกตั้งออก แก้ไขเพียงให้มีสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนเกินหนึ่งร้อยคนเท่านั้นและไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้การให้มีสมาชิกในระดับจังหวัดโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกในระดับเขตเลือกตั้งไม่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางทุกเขตเลือกตั้ง ร่างมาตรา ๖ จึงขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ จากเดิมวรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง” แก้ไขเป็น พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีพรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐ มีผลให้พรรคการเมืองไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ทั้งยังตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออก ร่างมาตรา ๗ จึงขัดแย้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๕. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ (๒) จากเดิมบัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น” แก้ไขโดยตัดข้อความ “ที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น” ออก และแก้ไขมาตรา ๕๐ (๓) จากเดิมที่บัญญัติว่า “เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้า

สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา" แก้ไขเป็น จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ ยังแก้ไขวิธีการดำเนินการในมาตรา ๕๐ (๔) จากเดิมที่บัญญัติว่า "การประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน โดยในการลงคะแนนให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคน และเมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุดสองลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว ในกรณีที่มีผู้มีคะแนนเท่ากันมากกว่าจำนวนดังกล่าว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ" แก้ไขเป็น ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น และแก้ไขวิธีการดำเนินการในมาตรา ๕๐ (๕) จากเดิมที่บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง..." แก้ไขเป็น ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแก้ไขร่างมาตรา ๙ ดังกล่าว เป็นการแก้ไขการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา โดยที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายงานรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองลำดับแรกให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๕๑ จากเดิมที่บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ในทำนองเดียวกันกับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ แก้ไขเป็น ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา โดยที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายงานเรียงลำดับคะแนน โดยให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้จัดลำดับตามที่เห็นเหมาะสมโดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในส่วนนี้ทั้งหมด ร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ประสงค์เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เป็นกลไกในการปฏิรูปพรรคการเมือง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภา จำนวน ๗๗ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) แล้ว มีมติเสียงข้างมาก (๕ : ๒) เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และเป็นการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพื่อให้สะดวกต่อการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองเท่านั้น ส่วนกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างน้อย เห็นว่า ร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) เนื่องจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่มีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. (๒) และมาตรา ๙๐ วรรคสาม

๒. ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้ความเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นร่วมกันว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ยึดโยงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ โดยให้ความสำคัญแก่การใช้สิทธิของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันสามารถรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีกลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การสนับสนุนจากประชาชนในจำนวนที่เหมาะสมที่ดำรงความเป็นพรรคการเมือง และวางระบบการสรรหาบุคคลมาทำหน้าที่ในพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งยังคงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ มาตราดังกล่าว ดังนี้

๑) การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบรายปีและแบบตลอดชีพ เพื่อไม่ให้สร้างภาระต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินไป สามารถชำระค่าธรรมเนียมด้วยตนเอง สอดคล้องกับการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง โดยปราศจากการแทรกแซงของกลุ่มทุนของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถรณรงค์หาสมาชิกพรรคการเมืองไม่ยากจนเกินไปและสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หากมีนายทุนพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้จ่ายแทนสมาชิกเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนหรือจูงใจให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๐๙

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อสร้างหลักประกันแก่พรรคการเมืองที่บุคคลที่มีศักยภาพ มีคุณธรรม มีความประพฤติดีจะเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขจัดกลุ่มคนไม่ดีออกจากระบบการเมือง โดยคณะกรรมาธิการแบ่งระดับความเข้มข้น

ของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองออกเป็น ๓ ระดับ คือ ผู้จัดตั้งพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งยังคงหลักการในเรื่อง การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองแบบเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แต่ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินไป เนื่องจากมาตรา ๒๔ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองเทียบเท่ากับกรรมการบริหารพรรคการเมืองแตกต่างกันเพียงอายุ เป็นการกำหนดที่สูงเกิน เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีบทบาทในพรรคการเมืองแตกต่างกันเป็นอย่างมาก จึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองให้แตกต่างจากกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยแยกการกระทำความผิดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ออกเป็นสองกลุ่มตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา โดยบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวยังสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ หากต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก แต่ศาลรอการลงโทษ และกลุ่มที่สอง เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน โดยบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรง จึงไม่ควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๓) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น

๔) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ เกี่ยวกับเงื่อนไขของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีเจตนารมณ์ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีกลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งในจังหวัด หากจังหวัดใดพรรคการเมืองมีสาขาพรรคการเมืองเพียงแห่งเดียว หรือมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นเพียงหนึ่งตัวแทน พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และยังเป็นการขยายสิทธิให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น

๕) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ส่วนกรณีที่เปลี่ยนวิธีการจากการที่สมาชิกพรรคการเมืองจาก “ลงมติ” แก้ไขเป็น “ให้ความเห็นชอบ” เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากการลงมติจะต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิก ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน รวมทั้งต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการอันส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง

๓. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของรัฐสภา สรุปสาระสำคัญการพิจารณาได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อช่วยแก้ไขปัญหากรณีสมาชิกพรรคการเมืองไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง อัตราดังกล่าวถือเป็นอัตราที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชน และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมือง เป็นการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง

อย่างแท้จริง ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕ เนื่องจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรคการเมืองสามารถกำหนดไว้ให้แตกต่างกันได้ การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและมีโทษหากไม่ปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการประชุมสมาชิกพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายที่พรรคการเมืองต้องรับภาระ การเสนอให้มีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เนื่องจากเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นกรอบในการกำหนดตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งต้องมาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัด โดยมีจำนวนตามที่พรรคการเมืองเห็นสมควร เพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัด และสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๗ เพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติกรณีที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องมีการตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในทุกเขตเลือกตั้งที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๙ เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีจำนวนที่มากกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และคณะกรรมการสรรหามีที่มาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองจึงมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญแล้ว ปัจจุบันพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีในการดำเนินการปฏิรูปประเทศไปแล้ว ไม่ควรนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมืองมาใช้เป็นหลักอ้างอิงเกี่ยวกับการกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งควรกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๑๐ เพื่อให้กระบวนการเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเกิดความหลากหลาย รวมทั้งพรรคการเมืองสามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อครอบคลุมทั้งประเทศ การกำหนดให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองสามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เป็นการให้สิทธิกรรมการบริหารพรรคการเมืองแต่ละคนในการพิจารณาเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง มิใช่การเสนอโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จึงไม่เกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการทำหน้าที่ของกรรมการบริหารพรรคการเมือง

พิจารณาเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

๔. เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญการพิจารณาได้ว่า มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และกำหนดขึ้นตามมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มาตรา ๒๔ เป็นกรณีที่นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางประการมาเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกลไกพื้นฐานในการคัดสรรบุคคลและเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองให้ได้สมาชิกที่สามารถมีส่วนร่วมซึ่งรวมไปถึงการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย สำหรับมาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้มีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งในอดีตการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองทำได้ยาก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคในจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ก็สามารถรวมตัวกันในจังหวัดเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ จึงกำหนดให้มีกลไกใหม่โดยให้มีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานเหมือนกับสาขาพรรคการเมือง แต่ให้ตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดูแลสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และเป็นตัวแทนของสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคการเมือง และเป็นกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น ส่วนกรณีที่กำหนดให้เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองเกินหนึ่งร้อยคน ให้มีการเลือกสมาชิกเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เพื่อใช้เป็นฐานให้สมาชิกพรรคการเมืองเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง กลไกดังกล่าวทำให้บทบาทและนโยบายของพรรคการเมืองสามารถไปสู่ประชาชนกว้างขวางมากขึ้น สมาชิกพรรคการเมืองสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมืองได้ มาตรา ๔๗ กำหนดเงื่อนไขของพรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตรับผิดชอบในการเลือกตั้ง และให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้น

เพื่อเป็นการปฏิรูปพรรคการเมืองโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มาตรา ๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และมาตรา ๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ที่กำหนดให้ต้องมีกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม และเป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอแนวทางการส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยการเริ่มต้นให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกผู้มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งเขตใดที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น ก่อนส่งรายชื่อไปยังคณะกรรมการสรรหาของพรรคการเมืองดำเนินการแล้วส่งต่อไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และในส่วนที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นมิได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงพร้อมเหตุผลสนับสนุนให้ชัดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงไม่รับวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่” มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “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 และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้น

ในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสี่ร้อยคน (๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน” มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น” วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และมาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยบัญญัติว่า “ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม...”

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีเหตุผลในการตราดังนี้ “โดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งที่เป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและเคารพสิทธิและเสียงของประชาชน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑๕) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท”

และร่างมาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๓ ที่ปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองจากปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ ที่ปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพ

จากไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมือง ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก และเพื่อมิให้มีกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองไว้ว่าจะต้องเก็บในอัตราเท่าใด อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองจะมีจำนวนเท่าใดเป็นอำนาจของรัฐสภากำหนดให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นจริงของสังคม หากกำหนดสูงเกินไปอาจเป็นเหตุกีดกันประชาชนไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมือง การที่ร่างมาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองที่เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย โดยการปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมือง เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินสมควร โดยกำหนดอัตราที่สามารถชำระค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองได้ด้วยตนเอง ประชาชนจึงเป็นสมาชิกพรรคการเมืองง่ายขึ้น และมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองได้มากขึ้น ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง มีความรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มทุนของพรรคการเมือง หากมีกรณีการจ้างเพื่อจูงใจให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้มีมาตรการกำกับควบคุมมิให้มีการจ้างเพื่อจูงใจให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้แล้ว

ร่างมาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ

(๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๕) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๑ หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๘”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๕ ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้ผู้ที่มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ (๓) หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนนั้น เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕ มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้มีความเคร่งครัดน้อยกว่าผู้ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองรวมไปถึงมีสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้ได้สมาชิกพรรคการเมืองที่สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรม กับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่จะต้องสูญเสียไป จะเห็นได้ว่า การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา หากเป็นกรณีที่รอการลงโทษจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและพอเหมาะพอควรแก่กรณี ประกอบกับสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงอันส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย ย่อมต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยิ่งกว่าการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ร่างมาตรา ๕ จึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๖ ที่กำหนดเงื่อนไขของสมาชิกพรรคการเมืองว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด แต่ไม่กำหนดให้ต้องอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัด ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า การที่ร่างมาตรา ๖ กำหนดให้ใช้เขตจังหวัดกำหนดตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทนการใช้เขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดสามารถประชุมหรือรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ถูกจำกัดแต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเท่านั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๗ ที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นออก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขตามร่างมาตรา ๗ ทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ซึ่งเป็นการขยายโอกาสให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมือง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

และร่างมาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา

(๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อโดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง

ประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้สามารถใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๙ ที่กำหนดกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ ที่กำหนดกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) นั้น เห็นว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นหรือการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงและกว้างขวางในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่ร่างมาตรา ๙ กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยการจัดประชุมเพื่อพิจารณารายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย ถือได้ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนที่มากกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมีที่มาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง กรณีดังกล่าวถือว่าสมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างกว้างขวางผ่านทางคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแล้ว สำหรับร่างมาตรา ๑๐ ที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย เป็นการดำเนินการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสาม ส่วนที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการในรูปองค์กรกลุ่มจัดการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสะท้อนหลักการการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จึงต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ครอบคลุมความเชี่ยวชาญในทุกด้าน และทั่วทุกภาคของประเทศ เพื่อให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองน่าเชื่อถือและได้รับความนิยมจากประชาชนที่จะเลือกลงคะแนนเสียงให้แก่พรรค จึงต้องกำหนดให้องค์กรสูงสุดของพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน รวมทั้งหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นลำดับสุดท้าย โดยคัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองเพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นกระบวนการภายในของพรรคการเมือง

มีจุดสิ้นสุดอย่างชัดเจน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายตามหลักการและเหตุผลในการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแก่กรณีในการแก้ไขกระบวนการดังกล่าว โดยยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ส่วนที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคน ทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหลักการหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้อย่างถูกต้อง กรณีสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

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 ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน" วรรคสอง บัญญัติว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่" วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่" มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า "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 ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชีโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง" วรรคสาม บัญญัติว่า "การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ

และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง" มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น" วรรคสอง บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยบัญญัติว่า "ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม..."

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) โดยปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองจากปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสี่ โดยปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพจากไม่น้อยกว่าสองพันบาทเป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมือง ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นั้น เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีได้หลายกรณี เช่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง โดยการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ใช้สิทธิเลือกตั้ง การร่วมตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในรูปแบบของพรรคการเมืองโดยการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน มีจุดประสงค์ในการส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองได้โดยสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การช่วยรณรงค์หาเสียงในช่วงที่มีการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนการกำหนดอัตราเรียกเก็บเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ก็เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ซึ่งการที่ประชาชนจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดหรือไม่ เป็นเจตจำนงของประชาชนที่เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นมีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดหรืออุดมการณ์ของตน การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และมาตรา ๑๕ วรรคสี่ โดยเรียกเก็บอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองลดลงจากเดิม จากการเก็บค่าสมาชิกปีละสองร้อยบาท เป็นเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และสมาชิกแบบตลอดชีพ จากเดิมเรียกเก็บสองพันบาทเป็นเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองตลอดชีพไม่น้อยกว่าสองร้อยบาทนั้น เห็นว่า จำนวนเงินที่แก้ไขลดลงทำให้ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองรวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้น ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองนั้น ๆ และบทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองโดยเฉพาะเรื่องการกำหนดผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ อันถือเป็นส่วนสำคัญที่จะเสริมสร้างสิทธิในการมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองและป้องกันไม่ให้นายทุนเข้ามาครอบงำพรรคการเมืองได้ยังคงมีอยู่ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด สมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิกไว้ในมาตรา ๓๐ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ ว่าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปีไว้ในมาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง จึงเห็นว่าได้มีมาตรการทางกฎหมายกำกับและควบคุมมิให้มีการจ้างคนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้แล้ว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริงและไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองทำให้ผู้ที่มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ (๓) หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้... (๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองมีความมุ่งหมายเพื่อคัดกรองบุคคลที่มีศักยภาพ มีคุณธรรม และมีความประพฤติดีเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองต่อไปด้วย ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ ที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ โดยเฉพาะ

(๓) ที่ให้ประชาชนผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้ทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่หรือฐานทุจริตในเรื่องต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ หากไม่ถึงขั้นจำคุกก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้นั้น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในอดีตที่ผ่านมา จนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่างกำหนดคุณสมบัติสมาชิกของพรรคการเมืองเช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะมีความเข้มงวดมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่ง โดยเหตุที่คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมควรอยู่ในระดับที่เข้มงวดมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่ง ผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙ กำหนดคุณสมบัติไว้ในระดับเดียวกันกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๔ เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกแต่ได้รับการรอการลงโทษสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้โดยเหตุที่คุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมืองควรมีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไป เมื่อคำนึงถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว การกำหนดคุณสมบัติตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลพอสมควรแก่เหตุตามหลักแห่งความได้สัดส่วนทั้งยังมีลักษณะเป็นการคืนสิทธิหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้น ประกอบกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองเดิมก็มิได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิ จึงเสมือนเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ตลอดชีวิต ทั้งที่การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเพียงบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกับพรรคการเมืองประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองกับพรรคในระดับหนึ่งเท่านั้น ต่างจากบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องมีความเข้มงวดในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยิ่งกว่า ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน และไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง โดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดออก แล้วกำหนดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม” เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ให้คำนิยามของคำว่า “เขตเลือกตั้ง” ไว้ดังนี้ “เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มาตรา ๓๕ เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มิได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้นและให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง เป็น “ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าว

ให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นและให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม" เป็นการแก้ไขให้จังหวัดที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งของสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์กับประชาชน ประโยชน์ต่อสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัด และประโยชน์ต่อพรรคการเมือง ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เป็นการเพิ่มความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากจังหวัดใดที่พรรคการเมืองมีสาขาพรรคเพียงแห่งเดียว หรือมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้นเพียงหนึ่งตัวแทน พรรคการเมืองก็สามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น เป็นการขยายสิทธิให้กับสมาชิกพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้งโดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองมีภูมิลำเนาเท่านั้น อีกทั้งการดำเนินการตามบทบัญญัติเดิมมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นการเพิ่มภาระให้กับพรรคขนาดเล็กในการชักชวนประชาชนให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในทุกเขตเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็น ทั้งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทางการเมือง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ ให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นและตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่ง

ผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นออก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ซึ่งการแก้ไขให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใดเพียงมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้นก็สามารถดำเนินการประชุม และมีมติให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งเป็นการขยายโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการไม่สร้างภาระให้กับพรรคการเมืองและใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกพรรคการเมือง โดยยังคงหลักการในเรื่องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป (๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น (๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดำเนินการโดยสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อผู้สมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการสรรหาส่งมาแล้วส่งรายชื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้ว่า กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองได้ดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริงมิได้เป็นการ

ตัดสิทธิสมาชิกพรรคการเมืองในการมีส่วนร่วมลงคะแนนเลือกผู้ซึ่งสมควรจะได้รับเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด โดยยังคงหลักการในเรื่องการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในทุกกระบวนการ กล่าวคือ ในการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาการเลือกด้วยจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ในส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา

(๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อ โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงแล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้สามารถใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย เป็นการดำเนินการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสาม ส่วนที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการในรูปองค์กรกลุ่มจัดการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จึงต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ครอบคลุมความเชี่ยวชาญในทุกด้านและทั่วทุกภาคของประเทศ เพื่อให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองน่าเชื่อถือและได้รับความนิยมจากประชาชนที่จะเลือกลงคะแนนเสียงให้แก่พรรค จึงต้องกำหนดให้องค์กรสูงสุดของพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการบริหาร

พรรคการเมืองซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นลำดับสุดท้ายเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองเพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นกระบวนการภายในของพรรคการเมืองมีจุดสิ้นสุดอย่างชัดเจน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และเมื่อพิจารณาความมุ่งหมายตามหลักการและเหตุผลในการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีจึงมีเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแก่กรณีในการแก้ไขกระบวนการดังกล่าว โดยยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในทุกกระบวนการของการคัดสรร ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นข้างต้น เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนจะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้อย่างถูกต้อง กรณีจึงสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริม

ให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่มีการแก้ไขนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมิได้บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ

ของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดแนวทางในการบริหารพรรคการเมืองให้อยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความมุ่งหมายที่กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรรวมตลอดทั้งวิธีการได้มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง กระบวนการในการจัดการเลือกตั้งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ด้วยรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาทางการเมืองในระยะที่ผ่านมาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองหรือเจ้าของพรรคการเมือง นอกจากนั้นยังมีลักษณะเป็นการให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย จึงได้ปรับระบบการเลือกตั้งให้มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย โดยกำหนดหลักการเลือกตั้งใหม่ที่มุ่งเน้นให้คะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงทุกคนมีความหมายมากที่สุด และให้ความสำคัญทั้งตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครประกอบกัน ในอดีตที่ผ่านมาการเลือกตั้งจะถือเอาคะแนนเสียงของคนที่ได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นเกณฑ์ ส่วนคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้รับเสียงข้างมากจะถูกทิ้งไปในลักษณะผู้ชนะกินรวบ ทำให้การลงคะแนนเสียงของประชาชนจะมีความหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าได้ลงคะแนนเลือกผู้ที่คนส่วนมากเลือกหรือไม่ ลักษณะเช่นนั้นเท่ากับเป็นการทอดทิ้งเสียงข้างน้อย ในการวางระบบตามรัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนแนวคิดใหม่ให้คะแนนเสียงทุกเสียงของประชาชนมีความหมายอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดจากพรรคการเมืองใด คะแนนเหล่านั้นจะนำไปคำนวณเพื่อประโยชน์ในการกำหนดตัวผู้แทนราษฎร

ได้ทุกคะแนนโดยให้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นแบบเขตเดียว เบอร์เดียว และใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจ สามารถใช้สิทธิได้ง่าย ไม่มีความซับซ้อน และประหยัดงบประมาณ

นอกจากนี้ได้สร้างหลักการใหม่โดยให้ประชาชนมีสิทธิที่จะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็แต่อำนาจนั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คะแนนเสียงของประชาชนที่จะแสดงให้เห็นว่าอำนาจนั้นเป็นของประชาชน จึงสมควรทำให้เป็นที่ประจักษ์ โดยกำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนอกจากจะต้องได้คะแนนเสียงมากที่สุดแล้วยังจะต้องได้คะแนนสูงกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด เพื่อเป็นการวางกรอบให้พรรคการเมืองในการเลือกสรรคนลงสมัครในนามของพรรคการเมืองที่จะต้องเลือกบุคคลที่มีคุณวุฒิ คุณสมบัติ และคุณงามความดีตามที่ประชาชนต้องการหากส่งบุคคลที่ขัดต่อความคิดเห็นของประชาชนโดยรวม ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะไม่เลือกใครเลยในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครใดได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่จนกว่าจะได้ผู้แทนซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมทุกรายไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นใหม่ เพราะถือว่าประชาชนได้แสดงเจตนาไม่ยอมรับบุคคลเหล่านั้นแล้ว บุคคลเหล่านั้นจึงไม่สมควรลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้นอีก แต่ไม่ห้ามที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมัยต่อไป เพราะถือว่าเวลาที่ล่วงเลยไปอาจไปสร้างความดีงามจนประชาชนพอใจแล้วได้ นอกจากนี้ยังได้ปรับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจและกลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ และเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมโดยได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง และในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหากรณีมีวิกฤตที่ทำให้จัดการเลือกตั้งไม่ได้ รวมทั้งหามาตรการป้องกันมิให้บุคคลซึ่งเคยกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือทุจริตในการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุ

ใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “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”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อ

ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น" วรรคสอง บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่และเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องบัญญัติหลักการและกำหนดกรอบเวลาในการปฏิรูปอย่างชัดเจน รวมทั้งมีบทบังคับในตัวเองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ในการบัญญัติหมวดการปฏิรูปประเทศนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำรายงานข้อเสนอการปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ อันประกอบด้วยวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๗ วาระ และวาระพัฒนา จำนวน ๘ วาระ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และแนวทางในการดำเนินงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า "ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม..."

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยมีเหตุผลดังนี้ "โดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต การกำหนดจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งที่เป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและเคารพสิทธิและเสียงของประชาชน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้" เฉพาะมาตราที่ผู้เสนอความเห็นโต้แย้งมีดังนี้

ร่างมาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความใน (๑๕) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท"

ร่างมาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท"

ร่างมาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี (๒) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ของรัฐธรรมนูญ (๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ (๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน (๕) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๑ หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๘”

ร่างมาตรา ๖ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม”

ร่างมาตรา ๗ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐”

ร่างมาตรา ๙ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป (๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น (๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

ร่างมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา

(๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อ โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้สามารถใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) โดยปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองจากปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และในร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสี่ โดยปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพจากไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมือง ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเพียงการเรียกเก็บโดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและความผูกพันกับพรรคการเมือง เพื่อไม่ให้เห็นว่ามีกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๓ และร่างมาตรา ๔ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองที่เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย โดยการปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองลงเพื่อไม่สร้างภาระต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินสมควรและสามารถชำระอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองได้ด้วยตนเอง ประชาชนสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองมากขึ้นและมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มทุนของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ หากมีกรณีการจ้างคนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่กล่าวอ้าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษในกรณีดังกล่าวไว้แล้ว จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้ผู้ที่มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ (๓) หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองมีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองได้บุคคลที่มีศักยภาพ มีคุณธรรม มีความประพฤติดีเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขจัดกลุ่มคนไม่ดีออกจากระบบการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองต่อไปด้วย สมาชิกพรรคการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และกลุ่มบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายหลังที่พรรคการเมืองได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ซึ่งแต่ละกลุ่มมีสถานะ หน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๕ โดยนำลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มากำหนดแยกออกเป็น ๒ ลักษณะ โดยจัดแบ่งตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยบัญญัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษถือเป็นลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะ หน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรม

ของพรรคการเมืองในวงกว้างซึ่งต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้เข้มข้นกว่าสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นสมาชิกภายหลังที่พรรคได้จัดตั้งขึ้นแล้ว และการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองสามารถบัญญัติให้แตกต่างจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลดหย่อนผ่อนปรนลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เป็นการจำกัดสิทธิการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่พอสมควรแก่กรณี อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน และไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง โดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดออก แล้วกำหนดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๖ กำหนดให้พรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจังหวัดนั้น โดยกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นกรอบในการกำหนดตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทนการใช้เขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดสามารถประชุมหรือรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ถูกจำกัดแต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองมีภูมิลำเนาเท่านั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ ให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นออก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๗ ทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น เป็นการขยายโอกาสให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

พิจารณาแล้วเห็นว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นหรือการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงและกว้างขวางในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๙ กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยการจัดประชุมเพื่อพิจารณารายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงถือได้ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนที่มากกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมีที่มาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง กรณีดังกล่าวถือว่าสมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างกว้างขวางผ่านทางคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแล้ว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๙ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๑๐ กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย เป็นการดำเนินการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสาม ส่วนที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการในรูปองค์กรกลุ่ม

จัดการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จึงต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ครอบคลุมความเชี่ยวชาญในทุกด้าน และทั่วทุกภาคของประเทศ เพื่อให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองน่าเชื่อถือและได้รับความนิยมจากประชาชนที่จะเลือกลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมือง โดยที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นลำดับสุดท้ายตลอดจนคัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมือง เพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นกระบวนการภายในของพรรคการเมืองมีจุดสิ้นสุดอย่างชัดเจน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และเมื่อพิจารณาความมุ่งหมายตามหลักการและเหตุผลในการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีจึงมีเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแก่กรณีในการแก้ไขกระบวนการดังกล่าว โดยยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๔๐๐ คน จะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน

โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้อย่างถูกต้อง กรณีจึงสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่มีการแก้ไขนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

โดยมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่” มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้ (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 ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชีโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” และวรรคสาม

บัญญัติว่า “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ โดยมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) บัญญัติว่า “ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม”

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกความใน (๑๕) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท” มาตรา ๔ บัญญัติให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท” มาตรา ๕ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้... (๓) ไม่เคยต้อง

คำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ...” มาตรา ๖ บัญญัติให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม” มาตรา ๗ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐” มาตรา ๙ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป (๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละ

เขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น (๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง" และมาตรา ๑๐ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป (๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา (๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อ โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น (๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้สามารถ

ใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง อีกทั้งได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งที่เป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและเคารพสิทธิและเสียงของประชาชน ส่งผลทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรค โดยมาตรา ๓ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) จากเดิมที่บัญญัติให้พรรคการเมืองเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท แก้ไขเป็นไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมที่บัญญัติให้พรรคการเมืองจัดเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพ โดยให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท แก้ไขเป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท อันเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งต้องการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมเสรีภาพ

ของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะก่อให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีกลุ่มทุนออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ ส่งผลทำให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายและอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำกระบวนการสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแต่อย่างใด ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นการกำหนดมาตรการซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปประเทศในด้านการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ ที่กำหนดให้ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก โดยที่หากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมมีโทษทางอาญาและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา ๑๐๙ กำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ เป็นร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง จากเดิมที่บัญญัติให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่ง (๓) ของมาตราดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ กำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต

ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่อาจสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการรอการลงโทษแต่อย่างใด ทั้งนี้ การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้มีความเคร่งครัดน้อยกว่าผู้ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง รวมไปถึงมีสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้ได้สมาชิกพรรคการเมืองที่สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่จะต้องสูญเสียไป จะเห็นได้ว่า การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ที่เคยต้องพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา หากเป็นกรณีที่รอการลงโทษสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและพอเหมาะพอควรแก่กรณี ประกอบกับสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงอันส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย ย่อมต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยิ่งกว่าการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ เป็นร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง โดยตัดคำว่า “เขตเลือกตั้ง” ออก ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือเขตเลือกสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ในกรณีที่ไม่มีสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดดังกล่าว โดยกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นกรอบในการกำหนดตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทนการใช้เขตเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดโดยมีจำนวนตามที่พรรคการเมืองเห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และเป็นตัวแทนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งตัวแทนประจำจังหวัดของพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญไม่ต่างจากการตั้งสาขาของพรรคการเมือง การกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดแทนการใช้เขตเลือกตั้งเป็นการเพิ่มพูนส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ไม่ถูกจำกัดแต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองมีภูมิลำเนาเท่านั้น ทำให้การแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นไปโดยง่าย อันเป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถดำเนินการแต่งตั้งตัวแทนของพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ เป็นร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ โดยบัญญัติให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้นโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง อีกทั้งยกเลิกหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง อันมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมือง กล่าวคือ หากพรรคการเมืองมีสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองอยู่ในจังหวัดใด ย่อมสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งภายในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง ไม่จำกัดเฉพาะเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง อันเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มีตัวแทนพรรคการเมืองอยู่ได้ทุกเขตเลือกตั้ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งอันอาจตัดโอกาสในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองขนาดเล็ก การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปประเทศในด้านการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ เป็นร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตามลำดับ ซึ่งมีลักษณะในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง โดยมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์จากเดิมที่ให้สมาชิกพรรคการเมืองลงมติเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมาให้ แก้ไขเป็นให้สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนการลงมติเลือก อันเป็นการลดขั้นตอนและลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เนื่องจากแต่เดิมพรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกของพรรคในแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกพรรคในเขตดังกล่าวได้ลงมติเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการจัดการประชุมดังกล่าว ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลทำให้เป็นการยกเลิกการลงมติจากสมาชิกพรรคการเมืองในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองสามารถแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง อันเป็นการคงหลักการเดิมที่มุ่งเน้นให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปประเทศในด้านการเมือง การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการบั่นทอนหรือตัดอำนาจการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากสมาชิกพรรคการเมืองยังคงมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนำความคิดเห็นและการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบของสมาชิกพรรคการเมืองมาใช้ในการประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ อันเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ได้รับการโปรดเกล้า ฯ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวนสี่ร้อยคนจะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนในพื้นที่มีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน โดยที่บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มา

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ทั้งนี้ การแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวนำมาสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนด จึงเป็นกรณีที่การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปด้านการเมืองในส่วนของพรรคการเมืองเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันอย่างแท้จริง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง อีกทั้งไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองและสภาพของสังคมไทยในปัจจุบัน ไม่ได้มีลักษณะเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นอกจากนี้ การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Elections หรือ Primary Vote) หมายถึง วิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง โดยเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองหรือบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ กระบวนการ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นต้นกำเนิดที่มีชื่อเสียงในการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งในระดับสหรัฐ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และในระดับมลรัฐ ได้แก่ การเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ การเลือกตั้งสมาชิกสภามลรัฐ รวมถึงการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งขั้นต้นดังกล่าวสามารถแบ่งตามลักษณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งขั้นต้นอย่างกว้างออกเป็น ๓ ประเภท คือ การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (Closed Primary Elections) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น หรือผู้ที่ประกาศตัวสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นเท่านั้น โดยวิธีการลงทะเบียนเข้าร่วม

สนับสนุนพรรคการเมืองนั้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งมลรัฐที่ใช้ระบบนี้ เช่น ฟลอริดา นิวยอร์ก เป็นต้น การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (Open Primary Elections) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็ได้ ซึ่งมลรัฐที่ใช้ระบบนี้ เช่น มิชิแกน มินนิโซตา เป็นต้น และการเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม (Hybrid Primary Elections) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอิสระสามารถเข้าร่วมลงคะแนนเสียงขั้นต้นของพรรคการเมืองที่ตนเองประสงค์จะเข้าร่วมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นเท่านั้น ซึ่งมลรัฐที่ใช้ระบบนี้ เช่น อลาสก้า อิลลินอยส์ เป็นต้น ดังนั้น การเลือกตั้งขั้นต้นจึงเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ

กรณีประเทศไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยให้มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วรายงานให้คณะกรรมการสรรหาทราบ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑๕) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ

(๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๕) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๑ หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๘”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา

(๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อ โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้สามารถใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) มีเจตนารมณ์ให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติโดยการบริหารพรรคการเมืองต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรายละเอียดการปฏิบัติตามพันธกิจและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติให้นำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นที่เรียกว่า Primary Elections หรือ Primary Vote ที่สมบูรณ์แบบเกี่ยวกับวิธีการเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดที่มีชื่อเสียงในการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับทั้งในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ โดยการเลือกตั้งขั้นต้นของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวแบ่งตามลักษณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งขั้นต้น ซึ่งแบ่งออกเป็นการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด และการเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม ดังนั้น กระบวนการ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ต้องสอดคล้องกับการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง และค่านิยมทางการเมืองของประเทศไทย

ประเด็นตามคำร้องแยกพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ดังนี้

๑. ร่างมาตรา ๓ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง จากเดิมเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท แก้ไขเป็นเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ เกี่ยวกับค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบตลอดชีพจากเดิมเรียกเก็บตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท แก้ไขเป็นเรียกเก็บตามอัตราที่กำหนด

ในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท เห็นว่า การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงพรรคการเมือง และค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบตลอดชีพดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองในการรณรงค์ให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นการสร้างภาระมากเกินไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงพรรคการเมือง และค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบตลอดชีพไว้แต่อย่างใด

๒. ร่างมาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔ เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง เห็นว่า การแก้ไขให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองให้แตกต่างจากกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่และอำนาจแตกต่างกัน จึงต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่แตกต่างกัน แต่ยังคงหลักการเดิมที่เป็นสาระสำคัญหลักไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีความเป็นสถาบันทางการเมือง

๓. ร่างมาตรา ๖ แก้ไขมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองดังกล่าว โดยแก้ไขในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร **เห็นว่า เป็นการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีที่ไม่มีสาขาพรรคการเมืองในจังหวัด ให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ และเป็นการเพิ่มบทบาทให้สมาชิกพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มากยิ่งขึ้น**

๔. ร่างมาตรา ๗ แก้ไขมาตรา ๔๗ เกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยแก้ไขว่าพรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขา หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้น เป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง

ประจำจังหวัด **เห็นว่า เป็นการแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และยังเป็นการขยายสิทธิให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้งอีกด้วย**

๕. ร่างมาตรา ๙ แก้ไขมาตรา ๕๐ และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว แม้กระบวนการและวิธีการการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจากการประชุมเพื่อลงคะแนนเสียงเป็นการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นว่าเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม แต่เป็นเพียงการลดขั้นตอนและภาระการดำเนินการของพรรคการเมืองเท่านั้น แม้ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองอาจลดลงบ้าง แต่สมาชิกพรรคการเมืองยังคงมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเดิมซึ่งสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย และยังคงหลักการเดิมโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลมิให้สมาชิกกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมถึงระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนจะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน ดังนั้น บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขดังกล่าว จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมือง ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นสมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ กรณีที่ประชุมรัฐสภามีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่สาม ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ ถึงมาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๓ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) จากเดิมบัญญัติให้ต้องเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท แก้ไขเป็นไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมบัญญัติให้เก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้

แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท แก้ไขเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท นั้น ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีกลุ่มทุนออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย และอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำในกระบวนการสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอย่างแท้จริง อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองเดิมได้ผ่านการพิจารณาและผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชน รวมทั้งได้วิเคราะห์แล้วว่าเป็นอัตราที่เหมาะสมที่สามารถป้องกันการครอบงำจากกลุ่มเงินทุนของพรรคการเมืองและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินไป สำหรับมาตรา ๕ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ จากเดิมบัญญัติให้สมาชิกต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ (๑) (๓) และ (๕) ซึ่งมาตรา ๙ (๓) มีผลให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) แก้ไขเป็นตัดลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ออกแล้วบัญญัติเป็นมาตรา ๒๔ (๓) แทน ซึ่งทำให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ที่เดิมแม้ศาลจะรอการลงโทษจะไม่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพราะถือว่าเป็นผู้มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ส่วนมาตรา ๖ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แก้ไขเป็นบัญญัติให้ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดโดยอนุโลม โดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในเขตเลือกตั้งออก แก้ไขให้มีสมาชิกอยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนเกินหนึ่งร้อยคนเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พรรคการเมืองแต่งตั้งสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

เพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบและให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองต่อกิจกรรมของพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบายพรรคการเมืองหรือการคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนั้น มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แก้ไขเป็นบัญญัติให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ทั้งยังตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออก จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมาตรา ๙ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากเดิมบัญญัติว่า เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมาแล้วส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหา เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกกลับไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบโดยต้องพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขเป็นให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมาโดยที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายงานรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรก และมาตรา ๑๐ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ จากเดิมบัญญัติให้หลักเกณฑ์การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ในทำนองเดียวกับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ แก้ไขเป็นให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา โดยที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายงานเรียงลำดับคะแนน โดยให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และเป็นผู้จัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมซึ่งตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในส่วนนี้ออกไปทั้งหมด จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงพร้อมเหตุผลสนับสนุนให้ชัดแจ้งว่า ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างไร

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองและรายละเอียดตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติว่า “ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม” ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เป็นบทบัญญัติว่าสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ได้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง วิธีการเลือกตั้งกับบัตรเลือกตั้งใช้แบบละหนึ่งใบ กรณีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง และกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงจำนวนที่กำหนด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและแบ่งเขตเลือกตั้งโดยบัญญัติวิธีการดำเนินการไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ มาตรา ๙๐ วรรคสอง บัญญัติว่า การส่งผู้สมัครให้พรรคการเมืองทำรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี แต่ละพรรคการเมืองผู้สมัครต้องไม่ซ้ำกันและไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา ๙๐ วรรคสาม บัญญัติว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อดังกล่าว ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ บัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ ถึงมาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มิได้มีกรณีที่ข้อความจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสี่มาตราดังกล่าว และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ มิได้มีกรณีที่ข้อความจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๐ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๐ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๙ มิได้มีกรณีที่ข้อความจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ ด้วย

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองไว้ว่าจะต้องเก็บในอัตราเท่าใด การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองรายปีจากปีละหนึ่งร้อยบาทเป็นปีละยี่สิบบาทก็ดี หรือการปรับลดค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพจากเดิมไม่น้อยกว่าปีละสองพันบาทเป็นไม่น้อยกว่าปีละสองร้อยบาทก็ดี ล้วนเป็นประโยชน์แก่สมาชิกพรรคการเมืองและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เพราะไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ต้องการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริงมากเกินไป ส่วนจะทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุน

สามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย และอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำในกระบวนการสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อได้หรือไม่ นั้น หากจะมีกรณีดังกล่าวจริง ไม่ว่าจำนวนเงินจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ไม่มีผลแก่กลุ่มทุนเช่นว่านั้นจะกระทำ และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีกลุ่มทุนหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมืองแทนสมาชิกไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก” ซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น การแก้ไขลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองที่ว่า ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งเคยกระทำความผิดดังกล่าวแต่ได้รับการรอการลงโทษจำคุกสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้เพื่อจะได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ของพรรคการเมืองเพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ แต่บุคคลดังกล่าวยังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองไว้ดังเช่นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างใด

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มิได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง หากมีสมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น การแก้ไขโดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งออก จึงเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดรวมทั้งพรรคการเมืองด้วย ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่มความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยสามารถสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และเป็นการให้สมาชิกพรรคการเมืองสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ก็บัญญัติให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งด้วย หากปรากฏว่าจังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตามมาตรา ๘๖ (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน สมาชิกพรรคการเมืองจึงยังมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนอยู่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดใด แม้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพียงหนึ่งแห่ง หรือมีการตั้งตัวแทนประจำจังหวัดเพียงหนึ่งตัวแทนในจังหวัดนั้นสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง และหากพรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด

ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่า จะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น อันเป็นการให้สมาชิกพรรคการเมืองพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง ซึ่งยังมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนอยู่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ หรือไม่ด้วย นั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ นั้น ยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่ออย่างแท้จริง ประกอบกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้สุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง แม้การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อที่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจากการ “ลงมติ” เป็นการ “ให้ความเห็นชอบ” นั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งแต่เดิมมีขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน และต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ แต่สมาชิกพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนอยู่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ ด้วย

จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า ที่ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นมิได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงพร้อมเหตุผลสนับสนุนให้ชัดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงไม่รับวินิจฉัยในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาคำร้อง ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบคดีแล้ว คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้ง

พรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่” มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “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 ให้แบ่งเขต

จังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน” มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชีโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น” วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยบัญญัติว่า “ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง... (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม...”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความใน (๑๕) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิก

ไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท” มาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท” มาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๒๔ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี (๒) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ของรัฐธรรมนูญ (๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ (๔) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน (๕) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๑ หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๘” มาตรา ๖ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๓๕ ในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น และให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยโดยอนุโลม” มาตรา ๗ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๔๗ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือ

ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๐" มาตรา ๙ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "มาตรา ๕๐ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป (๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (๑) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (๓) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (๔) ให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) ให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเสนอความคิดเห็น (๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครของแต่ละเขตเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง" มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๕๑ การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครและการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(๒) ให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหา

(๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครและเสนอรายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยรายชื่อ โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๔) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) จากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวทั้งที่ได้รับความเห็นชอบและไม่ได้รับความเห็นชอบพร้อมความคิดเห็นให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมเสนอความคิดเห็น

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพร้อมความคิดเห็นตาม (๔) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้สามารถใช้สิทธิการเป็นสมาชิกในจังหวัดใกล้เคียงที่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยมีเหตุผลคือ โดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งที่เป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและเคารพสิทธิและเสียงของประชาชน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ มีปัญหาจะได้วินิจฉัยตามมาตราที่ผู้เสนอความเห็นโต้แย้ง ดังนี้

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) โดยปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองจากปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสี่ โดยปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพจากไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมือง ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เห็นว่า การเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเพียงการเรียกเก็บโดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและความผูกพันกับพรรคการเมือง เพื่อไม่ให้เห็นว่ามีกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองที่เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย โดยการปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองลง เพื่อไม่สร้างภาระต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินสมควรและสามารถชำระอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองได้ด้วยตนเอง ประชาชนสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองมากขึ้นและมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มทุนของพรรคการเมือง นอกจากนี้ หากมีกรณีการจ้างคนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่กล่าวอ้าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษในกรณีดังกล่าวไว้แล้ว จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้ผู้ที่มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ (๓) หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน นั้น เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองมีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองได้บุคคลที่มีศักยภาพ มีคุณธรรม มีความประพฤติดีเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขจัดกลุ่มคนไม่ดีออกจากระบบการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองต่อไปด้วย สมาชิกพรรคการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และกลุ่มบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายหลังที่พรรคการเมืองได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ซึ่งแต่ละกลุ่มมีสถานะหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ โดยนำลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มากำหนดแยกเป็น ๒ ลักษณะ ตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยบัญญัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ ถือเป็นลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะ หน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในวงกว้างซึ่งต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้เข้มข้นกว่าสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้ามา

เป็นสมาชิกภายหลังที่พรรคได้จัดตั้งขึ้นแล้ว และการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองสามารถบัญญัติให้แตกต่างจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลดหย่อนผ่อนปรนลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้มากยิ่งขึ้น จำกัดสิทธิการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพอสมควรแก่กรณี สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ไม่เป็นการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน และไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง โดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดออก แล้วกำหนดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ กำหนดให้พรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจังหวัดนั้น โดยกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นกรอบในการกำหนดตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทนการใช้เขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดสามารถประชุมหรือรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ช่วยส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ทำให้การบริหารงานในพรรคการเมืองสะดวกขึ้น ไม่ถูกจำกัดแต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองมีภูมิลำเนาเท่านั้นซึ่งเคร่งครัดจนเกินไป จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ ให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นออก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ ทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น เป็นการขยายโอกาสให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น มิใช่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต แต่เป็นการบริหารในพรรคที่มีความคล่องตัวและสะดวกขึ้น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) นั้น เห็นว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นหรือการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงและกว้างขวางในการคัดเลือก

บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยการจัดประชุมเพื่อพิจารณารายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงถือได้ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนที่มากกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมีที่มาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง กรณีดังกล่าวถือว่าสมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างกว้างขวางผ่านทางคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแล้ว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย เป็นการดำเนินการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสาม ส่วนที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการในรูปองค์กรกลุ่มจัดการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแล้วจัดลำดับตามที่เห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จึงต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ครอบคลุมความเชี่ยวชาญในทุกด้าน และทั่วทุกภาคของประเทศ

เพื่อให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองน่าเชื่อถือและได้รับความนิยมจากประชาชนที่จะเลือกลงคะแนนเสียงให้แก่พรรค จึงต้องกำหนดให้องค์กรสูงสุดของพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นลำดับสุดท้ายเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมือง เพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นกระบวนการภายในของพรรคการเมืองมีจุดสิ้นสุดอย่างชัดเจน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และเมื่อพิจารณาความมุ่งหมายตามหลักการและเหตุผลในการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีจึงมีเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแก่กรณีในการแก้ไขกระบวนการดังกล่าว โดยยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๐ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนจะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้อย่างถูกต้อง กรณีจึงสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ บทบัญญัติของร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่มีการแก้ไขนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ เช่นนี้ข้อโต้แย้งของผู้เสนอความเห็นทุกข้อฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ประธานรัฐสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระ ๓ แต่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขเนื้อหาที่เกินกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรา และยังเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖

มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ดังนี้

๑. การแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองรายปี มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) จากเดิมให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละ ๑๐๐ บาท แก้ไขเป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละ ๒๐ บาท และแก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมที่ให้เก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ บาท แก้ไขเป็นต้องไม่น้อยกว่า ๒๐๐ บาท ทำให้เกิดการครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง มาตรา ๒๔ โดยบทบัญญัติเดิมบัญญัติลักษณะต้องห้ามเพียงว่า ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่าด้วยการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขเป็นให้เพิ่มข้อความว่า เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ เป็นการลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน

๓. แก้ไขหลักการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเดิมบัญญัติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่ไม่เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาของพรรค เป็นตัวแทนพรรคในการดำเนินกิจกรรมของพรรค แก้ไขเป็นให้สมาชิกที่อยู่ในจังหวัดนั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรคได้ ทำให้ไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองตั้งสมาชิกที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมือง

๔. แก้ไขการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากเดิมที่ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง แก้ไขเป็นต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น และแก้ไขหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากการคัดเลือกจากตัวแทนในเขตเลือกตั้ง เป็นการคัดเลือกจากตัวแทนประจำจังหวัด ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

๕. แก้ไขมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ โดยตัดอำนาจที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ไม่ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องทำรายงานรายชื่อ

ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณา แก้ไขเป็นให้อำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

๖. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีความจำเป็นที่จะแก้ไขตามประเด็นที่แก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติมเกินกว่าประเด็นที่แก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า ในระบอบประชาธิปไตยมีการดุลคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเพื่อให้เกิดสมดุลในการปกครองประเทศ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับโดยไม่ขัดต่อหลักการหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามกฎหมาย และให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ ตีความ และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนที่สนใจและประสงค์จะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทางการเมือง มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อเสนอแนวนโยบายและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ารับการเลือกตั้งตามกรอบของกฎหมาย พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของประชาชนที่มีความคิดเห็นและมีอุดมการณ์ในทางเดียวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองย่อมต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีหลักการสำคัญไม่ให้บุคคลใดหรือกลุ่มใดครอบงำพรรคการเมือง การตรากฎหมายพรรคการเมืองหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ในกรอบที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ส่วนจะมีเนื้อหาอย่างใดย่อมเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการให้อยู่ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรค

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และวรรคสี่ ที่กำหนดให้อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคลดลง นั้น เห็นว่า อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคจะมีจำนวนเท่าใด เป็นอำนาจของรัฐสภากำหนดให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นจริงของสังคม และไม่ว่าจะกำหนดอัตรามากหรือน้อยเพียงใด ไม่มีผลโดยตรงกับการครอบงำพรรคการเมือง ทั้งไม่สามารถป้องกันการครอบงำพรรคการเมืองได้ ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคที่สูงเกินไปอาจเป็นเหตุกีดกันประชาชนบางส่วนไม่ให้มีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมือง การแก้ไขให้อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองลดลง จึงไม่เป็นเหตุให้มีการครอบงำพรรคการเมือง

ประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในประเด็นการให้สิทธิผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่าด้วยการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ ให้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ นั้น เห็นว่า การรอการลงโทษหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะต้องพิจารณาความหนักเบาของพฤติการณ์ในการกระทำความผิด และเหตุผลประกอบอย่างรอบคอบว่า มีเหตุอันควรรอการลงโทษหรือไม่ การต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดแต่ศาลรอการลงโทษ แสดงว่ามีเหตุผลที่ยังไม่สมควรลงโทษ ต้องการให้โอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดี นอกจากนี้ การให้สิทธิผู้ได้รับการรอการลงโทษนี้ เป็นเพียงการให้สิทธิเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศ ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่ห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแก้ไขลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว จึงยังอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นการให้สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในจังหวัด แต่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่ไม่เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรค เป็นตัวแทนพรรคในการดำเนินกิจกรรมของพรรคก็ดี มีสิทธิคัดเลือกและลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ตัดอำนาจที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อก็ดี เห็นว่า แม้สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในจังหวัดโดยไม่มี

ภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง แต่ยังถือเป็นสมาชิกในจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจรู้จักหรือมีกิจกรรมทางการเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด การให้สิทธิกับสมาชิกที่มิได้มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง แต่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัด ถือได้ว่าให้โอกาสสมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติมเกินกว่าประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ นั้น เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อรัฐสภาเห็นควรแก้ไขประเด็นนอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดแนวทางในการบริหารพรรคการเมืองให้อยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่ง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ แม้พรรคการเมืองจะสามารถตั้งขึ้นมาตามอุดมการณ์ใด ๆ ของประชาชนที่มาร่วมกันในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่อุดมการณ์นั้นต้องไม่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ในการล้มล้างระบอบดังกล่าวจึงไม่ได้รับการคุ้มครองที่จะจัดตั้งขึ้นได้ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตามมาตรา ๑๓๐ (๔) กำหนดให้ทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๕๐๐ คน จะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งการกำหนดให้ชัดเจนว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้

บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ กล่าวคือ บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จากจำนวน ๓๕๐ คน เป็นจำนวน ๔๐๐ คน เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามความในมาตรา ๓ (แก้ไขมาตรา ๘๓) ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วจึงจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ แต่มิได้กำหนดจำนวนว่าจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดทิศทางใหม่ของการเมืองไทยไว้ ๓ เรื่องสำคัญ ได้แก่ ๑) การให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นการสร้างบทบาทของสมาชิกของพรรคการเมืองให้สูงขึ้น และเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของพรรคการเมืองในเรื่องสำคัญ ๆ ๒) การกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หลากหลายจากภูมิภาคต่าง ๆ โดยไม่ให้เกิดการกระจุกตัว และ ๓) การสร้างความทัดเทียมกันระหว่างหญิงและชาย ให้เปิดโอกาสเท่าเทียมกันให้มากที่สุด โดยใช้กลไกทางพรรคการเมืองเป็นตัวนำ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแก้ไขวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากมาตรา ๔ (แก้ไขมาตรา ๘๖) กำหนดให้นำคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมารวมกันทั้งประเทศเพื่อคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคพึงได้รับ ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน

การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข สามารถดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขได้ง่ายกว่าการนำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้ยาก

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกำหนดประเด็นในการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันการเมืองของประชาชน และกำหนดให้มีกระบวนการคัดเลือกเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการกำหนดให้มีกลไกความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในนโยบายที่มิได้วิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่าและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน และให้มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และความเห็นของผู้เกี่ยวข้องพร้อมเอกสารประกอบความเห็นแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ยึดโยงให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ โดยแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จากเดิม ๓๕๐ คน เป็น ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อ จากเดิม ๑๕๐ คน เป็น ๑๐๐ คน และแก้ไขบัตรเลือกตั้ง จากเดิมบัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ แบบละหนึ่งใบ และให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันสามารถรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย กรณีมีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อที่โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) โดยปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองจากปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ วรรคสี่ โดยปรับลดอัตราค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกพรรคการเมืองแบบตลอดชีพจากไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นไม่น้อยกว่า

สองร้อยบาท ทำให้เกิดการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยกลุ่มทุนออกเงินให้ ส่งผลให้กลุ่มทุนอาจเข้าครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมือง ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและมีความรับผิดชอบที่ตนเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นั้น

เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองถือว่ามีส่วนสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีความสำคัญมากต่อกระบวนการจัดตั้งพรรคการเมือง และต่อการมีส่วนร่วมสนับสนุนจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพรรคการเมือง การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว **ร่างมาตรา ๓ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และร่างมาตรา ๔ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่** ได้มีการปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองรายปี จากเดิมปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท เป็นไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และปรับลดค่าบำรุงพรรคการเมืองแบบตลอดชีพ จากเดิมไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท โดยการปรับลดดังกล่าวเพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระต่อประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิทางการเมืองสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และเป็นอัตราที่สมาชิกพรรคการเมืองสามารถชำระได้ด้วยตนเอง ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากขึ้น สอดคล้องกับหลักการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองต้องปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มทุนของพรรคการเมือง เป็นไปตามหลักการในเรื่องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ และเพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถรณรงค์หาสมาชิกพรรคการเมืองได้ไม่ยากจนเกินไปและสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้ เป็นอัตราที่พรรคการเมืองสามารถบริหารจัดการสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ส่วนประเด็นการปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าวอาจมีนายทุนพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้จ่ายแทนสมาชิกเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนหรือจูงใจให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๐๙ มีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่สอง ข้อที่โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้ผู้ที่มีมลทินมัวหมองไม่เหมาะสมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ (๓) หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน นั้น

เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ในระดับที่เข้มข้นมาก อันเนื่องมาจากมีหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบในฐานะผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของปวงชน ส่วนคุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม เมื่อพิจารณา**ร่างมาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔** ก็ยังคงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ ในการสร้างหลักประกันแก่พรรคการเมืองที่จะได้บุคคลที่มีศักยภาพ มีคุณธรรม มีความประพฤติดีเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขจัดกลุ่มคนไม่ดีออกจากระบบการเมือง ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจุดเริ่มต้นของระบบพรรคการเมือง นำไปสู่การคัดเลือกกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมถึงการคัดเลือกสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อส่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองต่อไปด้วย โดยร่างกฎหมายมาตรานี้ได้แบ่งระดับความเข้มข้นของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองได้เป็น ๓ ระดับ คือ ๑) ผู้จัดตั้งพรรคการเมือง ๒) กรรมการบริหารพรรคการเมือง และ ๓) สมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งยังคงหลักการในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองแบบเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แต่ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินไป เนื่องจากมาตรา ๒๔ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองเทียบเท่ากับกรรมการบริหารพรรคการเมือง แตกต่างกันเพียงอายุ จึงเป็นการกำหนดที่สูงเกิน เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่และอำนาจของกรรมการบริหารพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมืองที่บทบาทในพรรคการเมืองแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในร่างมาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔ จึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองให้แตกต่างจากกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยเฉพาะการนำลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๙๘ (๑๐) มากำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง และคงหลักการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความหลากหลายได้เข้ามามีส่วนร่วมในพรรคการเมืองให้มากที่สุด และแยกการกระทำความผิดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ออกเป็นสองกลุ่มตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด กล่าวคือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา โดยบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวยังสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ หากศาลพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก แต่ศาลรอการลงโทษ

กลุ่มที่สอง เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน โดยบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวไม่สามารถที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรงจึงไม่ควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔ ลดหย่อนลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้น้อยลง เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก แต่ศาลรอการลงโทษในกลุ่มที่หนึ่งดังกล่าวมาให้สามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองและมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวจะไม่สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เห็นว่าเหมาะสมพอเหมาะพอควรแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่สาม ข้อที่โต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง โดยตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดออก แล้วกำหนดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น

เห็นว่า ร่างมาตรา ๖ แก้ไขมาตรา ๓๕ ยังคงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีกลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดในเรื่อง (๑) ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) ร่วมกับประชาชนในการหาแนวทางพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ (๓) ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานขององค์กรอิสระ (๔) กิจกรรมอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ ยังคงหลักการการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองจะต้องมีการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตจังหวัดนั้น ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นย่อมถือเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ร่างมาตรา ๖ แก้ไขมาตรา ๓๕ จึงกำหนดให้จังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน พรรคการเมืองนั้นอาจแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวให้เป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์กับประชาชน สมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัดและพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในแต่ละจังหวัดได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากจังหวัดใดพรรคการเมืองมีสาขาพรรคการเมืองเพียงแห่งเดียว หรือมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้นเพียงหนึ่งตัวแทนพรรคการเมืองก็สามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และเป็นการขยายสิทธิให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่สี่ ข้อที่โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ ให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นออก ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง นั้น

เห็นว่า ร่างมาตรา ๗ แก้ไขมาตรา ๔๗ ยังคงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในเรื่องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีกลไกในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งในจังหวัด ร่างมาตรา ๗ แก้ไขมาตรา ๔๗ กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด หากมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพียงหนึ่งแห่งหรือมีการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพียงหนึ่งตัวแทนในจังหวัดนั้น ก็สามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมากกว่าหนึ่งตัวแทนในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นกำหนดว่าจะให้สาขาพรรคการเมืองสาขาใดหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดใดในจังหวัดนั้นเป็นสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งจังหวัดนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากจังหวัดใดพรรคการเมืองมีสาขาพรรคการเมืองเพียงแห่งเดียว หรือมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นเพียงหนึ่งตัวแทน พรรคการเมืองก็สามารถดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และยังเป็นการขยายสิทธิให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดนั้นได้ทุกเขตเลือกตั้ง มิได้จำกัดเฉพาะเขตเลือกตั้งที่สมาชิกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่ห้า ข้อที่โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยตัดอำนาจการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) นั้น

เห็นว่า ร่างมาตรา ๙ แก้ไขมาตรา ๕๐ และร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขมาตรา ๕๑ ยังคงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ในการมีกลไกให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยร่างมาตรา ๙ แก้ไขมาตรา ๕๐ ได้กำหนดกระบวนการและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขมาตรา ๕๑ ได้กำหนดกระบวนการและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยการพิจารณารายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย กระบวนการดังกล่าวยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการเสนอความคิดเห็นและให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดอำนาจสุดท้ายอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงหลักการดังกล่าว ส่วนประเด็นการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อที่ได้เปลี่ยนวิธีการจากการ “ลงมติ” เป็นการ “ให้ความเห็นชอบ” เป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งแต่เดิมจะต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกเพื่อลงมติ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน รวมทั้งต้องใช้งบประมาณที่สูงในการดำเนินการเพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ก่อนที่จะส่งรายชื่อพร้อมกับความเห็นของสมาชิกไปให้แก่คณะกรรมการสรรหา เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองในการพิจารณาสมาชิกพรรคการเมืองที่จะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อต่อไป ดังนั้นจึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นที่หก ข้อที่โต้แย้งว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ บิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนจะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้อย่างถูกต้อง กรณีจึงสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ บทบัญญัติ

ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่มีการแก้ไขนี้จึงเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้สัดส่วนและมีความสมดุล ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องของ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวมจำนวน ๗๗ คน ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๒ ประกอบมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยสรุปคำร้องได้ดังนี้

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓ ให้แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง จากเดิมซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท เป็นเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมซึ่งพรรคการเมืองอาจเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อาจจะทำให้สภาพของพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับไปสู่สภาพเดิมที่มีการจ้างคนเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองด้วยการเสนอออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ ทำให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายเหมือนเช่นที่เคยเป็นมาแล้ว

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ ให้แก้ไขมาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง โดยตัดลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา ๙๘ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญออก แล้วแก้ไขให้เป็นการลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จากเดิมที่ว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ... ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา... ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน... แก้ไขใหม่เป็นร่างมาตรา ๒๔ (๓) (๔) ให้ลดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานทุจริตในเรื่องต่าง ๆ หากไม่ถึงขั้นจำคุกก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งการแก้ไขลักษณะต้องห้ามดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่ประสงค์จะให้บุคคลผู้มีมลทินมัวหมองในฐานความผิดนั้นเข้ามาเป็นผู้ทำกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖ แก้ไขมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง โดยให้ตัดเงื่อนไขดังกล่าวออกไป แล้วแก้ไขใหม่เป็นว่าไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งก็มีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ได้ อันเป็นการขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของพรรคการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางทุกเขตเลือกตั้ง

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๗ แก้ไขมาตรา ๔๗ เกี่ยวกับเงื่อนไขของพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดว่าจะต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนของพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น แต่มาตรา ๗ ของร่างได้ตัดเงื่อนไขดังกล่าวไป แล้วแก้ไขใหม่เป็นว่า พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด เพียงแต่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัด โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนี้ ยังตัดเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดว่า จะต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออกไปอีกด้วย จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แก้ไขมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อส่งรายชื่อผู้สมัครดังกล่าวไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบโดยต้องพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขใหม่เป็นว่า ที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรก โดยให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบตัวบุคคลที่จะเสนอเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติมมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ เท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเกินเลยไปมากกว่าการแก้ไขบทบัญญัติในสามมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอแก้ไขเพียงให้ยกเลิก (๑) (๒) และ (๓) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เท่านั้น ดังนั้น ร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นการแก้ไขนอกขอบเขตของหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีเพียงสามมาตราดังกล่าวอีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ตามคำร้องไม่ได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงและเหตุผลว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างไร ศาลจึงรับคำร้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ เท่านั้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๘๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด แต่ยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุใด 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 ๙๐ พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

มาตรา ๙๑ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การออกเสียงลงคะแนน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งเท่านั้น จึงไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่จะต้องนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวมาเป็นประเด็นพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ หรือไม่ คงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ นั้น แท้จริงแล้วเป็นประเด็นปัญหาการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง โดยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... ที่มีเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ ซึ่งการที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วเป็นอันใช้บังคับไม่ได้นั้น ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นร่างมาตรา ๓ และมาตรา ๔ กรณีการแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เดิมที่ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท แก้ไขเป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และแก้ไขอัตราค่าบำรุงพรรคการเมือง จากบทบัญญัติเดิมที่บัญญัติว่าพรรคการเมืองอาจเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท แก้ไขใหม่เป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มาตรา ๙๐ วรรคสาม และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น

เห็นว่า เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของประธานกรรมการการเลือกตั้งและของอดีตประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายสาธิต ปิตุเตชะ) ที่ว่า การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ดังกล่าว ก็เพื่อที่จะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินไป และเป็นอัตราที่สมาชิกพรรคการเมืองสามารถชำระค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองได้ด้วยตนเอง เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถรณรงค์หาสมาชิกพรรคการเมืองได้ไม่ยากจนเกินไป และสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็มิได้มีมาตราใดบัญญัติเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมือง รวมทั้งห้ามมิให้มีการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ความเห็นของคณะผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องที่ว่า การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองให้น้อยลงจะทำให้สภาพของพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับไปสู่สภาพเดิมที่มีการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยการออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ อาจจะทำให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายเหมือนเช่นที่เคยเป็นมาแล้วนั้น เป็นเพียงมุมมองที่แตกต่างกับความเห็นของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการยกร่างบทบัญญัติมาตรา ๓ และมาตรา ๔ เท่านั้น การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง

ของสมาชิกพรรคการเมืองให้น้อยลง จึงไม่ได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองให้ตัดลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ออก แล้วแก้ไขใหม่เป็นมาตรา ๒๔ (๓) ความว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ” ประเด็นนี้ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องอ้างว่า การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขกฎหมายลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยยินยอมให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้ทำความผิดฐานทุจริตในเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดว่าหากเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่ว่าศาลจะลงโทษสถานใดก็ตาม ผู้นั้นจะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ร่างมาตรา ๕ ดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน

เห็นว่า ประเด็นนี้ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่เพียงว่า ร่างมาตรา ๕ ดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน ซึ่งแท้จริงแล้วการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมแตกต่างจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กฎหมายอาจมีข้อเรียกร้องถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เคร่งครัดได้ตามลักษณะของการใช้อำนาจรัฐ เช่น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามระหว่างการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเป็นรัฐมนตรีอาจมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างกันได้ แต่การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ใช่เป็นกลไกขององค์กรของรัฐเหมือนอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะเดียวกัน อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เพราะโดยทั่วไปแล้วต้องถือว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การที่สมาชิกพรรคการเมืองคนใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกย่อมไม่สามารถเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทได้อยู่แล้ว ประกอบกับคำชี้แจงของอดีตประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ เดิม กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคไว้เท่าเทียมกันกับกรรมการบริหารพรรคจึงเป็นคุณสมบัติที่สูงเกินไป ทั้งที่สมาชิกพรรคกับกรรมการบริหารพรรคมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันมาก ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ จึงเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งยังมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖ ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่บัญญัติให้เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มิได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง ถ้าสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้นั้น ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่า การตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขการต้องมีสมาชิกของพรรคการเมืองอยู่ในเขตเลือกตั้งออก โดยแก้ไขเป็นว่าเพียงให้มีสมาชิกอยู่ในจังหวัดจำนวนหนึ่งร้อยคนเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง จะย้อนแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่สมาชิกเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ ซึ่งเป็นการย้อนแย้งกัน นอกจากนี้ การแก้ไขให้มีสมาชิกในระดับจังหวัดโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกในระดับเขตเลือกตั้ง จะไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางทุกเขตเลือกตั้งด้วย

เห็นว่า การแก้ไขร่างมาตรา ๖ ดังกล่าว แม้อาจมีผลตามที่ผู้ร้องกล่าวก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องอ้างว่า เป็นการย้อนแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่สมาชิกเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ อันจะทำให้การแก้ไขครั้งนี้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพียงการกล่าวอ้างว่าการแก้ไขดังกล่าวเป็นการ

ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าร่างมาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๗ ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนความในวรรคสองของมาตรา ๔๗ เดิมกำหนดหลักเกณฑ์ให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่า ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด เพียงมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ทั้งยังตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออกไปด้วย ร่างมาตรา ๗ ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย

เห็นว่า ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) กล่าวคือ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้ง

มาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และมาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวมีหลักการพื้นฐานที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะประเด็นเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง การตรากฎหมายจึงต้องมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ตามมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างไรก็ตาม เฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ เป็นบทมาตราที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนด โดยใช้เป็นเกณฑ์ให้รัฐสภาตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวดนี้เท่านั้น จึงไม่อาจนำมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้กฎหมายจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งด้วยนั้น การกำหนดดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อร่างมาตรา ๗ กำหนดให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดมีเพียงสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออก จึงมีปัญหาว่าบทบัญญัติของร่างมาตรา ๗ ดังกล่าว จะถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๕ วรรคสอง ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เรียกร้องแต่เพียงว่า กฎหมายจะต้องมีกระบวนการ

ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การที่กำหนดให้มีเพียงสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น จึงยังไม่ทำให้ร่างมาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะกรณีดังกล่าวไม่ใช่ข้อเรียกร้องโดยตรงของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง กรณีจึงเป็นเพียงร่างมาตรา ๗ ดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดน้อยกว่าหลักเกณฑ์เดิม ยังไม่อาจถือว่าร่างมาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ซึ่งการแก้ไขวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครดังกล่าวไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยต้องพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยแก้ไขใหม่ในร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ เป็นให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของอดีตประธานคณะกรรมาธิการฯ ที่ว่ามาตรา ๙ ของร่าง ได้กำหนดกระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ และในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนมาตรา ๑๐ ของร่าง ได้กำหนดกระบวนการและกลไกในการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ และในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ก็จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยยังคงหลักการที่ให้อำนาจสุดท้ายในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเช่นเดิม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การเปลี่ยนแปลงวิธีการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการลงคะแนนเป็นมติของสมาชิกพรรคมาเป็นการให้สมาชิกพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินการจากเดิมที่มีหลายขั้นตอน ส่งผลต่องบประมาณในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งกระทบต่อพรรคการเมืองพรรคขนาดเล็กหรือพรรคที่ก่อตั้งขึ้นใหม่เป็นอย่างมาก จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ ประเด็นนี้จึงเป็นเพียงมุมมองที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่ทำหน้าที่ในการยกร่างบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กับบุคคลที่ทำหน้าที่ในการยกร่าง มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น ซึ่งทั้งสองกรณีก็ยังคงอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ประธานรัฐสภา** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๐๕ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๐๕ คน (ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น) เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป เนื่องจากการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นอาจเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งเสร็จสิ้น หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ครบทุกเขตเลือกตั้ง เช่น กรณีมีการทุจริตการเลือกตั้ง จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางพื้นที่ หรือกรณีบางพื้นที่ที่จัดการเลือกตั้งประสบภัยพิบัติ ประชาชนไม่สามารถออกมาใช้สิทธิได้ หรือกรณีเกิดการจลาจล ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศเลื่อนการเลือกตั้งในพื้นที่ดังกล่าวออกไประยะเวลาหนึ่งจนกว่าเหตุการณ์จะคลี่คลาย กรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” แต่ร่างมาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้ง

ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม” และให้ใช้ความแทนว่า “เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้วให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” ทำให้ไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... หากเกิดกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

นอกจากนี้ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป อาจเกิดกรณีมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้งด้วยเหตุที่มีการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และวรรคสองบัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑” การที่ร่างมาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ ทำให้ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติเชื่อมต่อให้เกิดวิธีปฏิบัติหากเกิดกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเหตุการณ์อันควรสงสัยว่าสมาชิกพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐใช้วิธีถ่วงเวลาการประชุมและจงใจให้รัฐสภาไม่สามารถ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้เสร็จในกรอบเวลาที่กำหนด กล่าวคือ จงใจให้การประชุมรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๑ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๒) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๒ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๓) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๑๓ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๔) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการเสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การที่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวมีผลประโยชน์ร่วมกันในการเลือกตั้งที่ประจักษ์ชัดว่าหากใช้วิธีการคำนวณตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีจะทำให้ได้เปรียบในการเลือกตั้ง จึงใช้วิธีการเชิงเทคนิคทำให้องค์ประชุมไม่ครบจนที่ประชุมรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายด้วยกลไกของรัฐสภา เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ดำเนินการเสร็จแล้วและกำลังแปรญัตติไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จนเสร็จสิ้น มีอันตกไปในวาระที่สอง ถือเป็นการตราโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และยังเป็นการกระทำผิดข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลาและต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วย หรือมีเหตุสุดวิสัย

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นแล้วเห็นว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ หรือไม่ เห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

จำนวน ๑๐๕ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้ผู้ร้องและประธานกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ผู้ร้องชี้แจงและส่งเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๑ ฉบับ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน ๓ ฉบับ ต่อมาวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ผู้ร้องให้บรรจุร่างทั้งสี่ฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา วันที่ระยะเวลาครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน คือ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสี่ฉบับ และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างดังกล่าว กำหนดการแปรญัตติภายในสิบห้าวัน โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ร่างที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณารับหลักการทั้งสี่ฉบับ เสนอวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองในส่วนของคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเป็นหลักการทำนองเดียวกัน คือ (๑) รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ และ (๒) นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอรายงานที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ผู้ร้องอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ซึ่งในวาระที่สองมีการพิจารณา จำนวน ๕ ครั้ง ดังนี้

๑) คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาเริ่มตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนถึงมาตรา ๖/๓

๒) คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาต่อในมาตรา ๖/๓ แล้วพิจารณาเรียงลำดับตามมาตราจนจบมาตรา ๒๔ (ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในมาตรา ๒๓ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหารด้วยห้าร้อย)

๓) คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาต่อ ภายหลังการอภิปรายของสมาชิก ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขอถอนรายงานฯ ไปพิจารณาปรับปรุง และจะนำเสนอกลับมาเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาต่อจากที่ได้พิจารณาค้างไว้ ที่ประชุมเห็นชอบให้ถอนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๔) คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ (นำกลับมาพิจารณา) ที่ประชุมพิจารณาต่อมาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายจนหมดแล้วมีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุมโดยการขานชื่อ สมาชิกครบองค์ประชุม จึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ แต่ปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาในขณะนั้นจึงสั่งปิดการประชุม เหลือมาตราที่จะต้องพิจารณา จำนวน ๑๐ มาตรา พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๕) คราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ผู้ร้องตรวจสอบองค์ประชุม องค์ประชุมไม่ครบ ที่ประชุมพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องให้บรรจุระเบียบวาระ

การประชุมรัฐสภา ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๒) ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๐๑ ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง (ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และให้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๐๒ ต่อไป

ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๒) ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาร่างดังกล่าวแล้วไม่มีข้อทักท้วง

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๐๔ กำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และได้ดำเนินการตามข้อ ๑๐๒ แล้ว ก่อนส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาชะลอไว้สามวัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้ประธานรัฐสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จะครบกำหนดระยะเวลาที่ชะลอไว้สามวันในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายื่นหนังสือต่อผู้ร้องขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำชี้แจง คำชี้แจงเพิ่มเติม และส่งเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองโดยอาศัยวิธีการคำนวณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๙๑ ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๘ ดังนี้ (๑) รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ (๒) นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน (๓) นำคะแนนรวมจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ หารด้วยคะแนนเฉลี่ยตาม (๒) ผลลัพธ์ที่ได้เฉพาะส่วนที่เป็นจำนวนเต็มคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ และ (๔) กรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ที่เป็นเศษโดยไม่มีจำนวนเต็มและพรรคการเมืองที่มีเศษหลังจากการคำนวณตาม (๓) พรรคใดเป็นหรือมีเศษจำนวนมากที่สุด ให้ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับ จนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวนหนึ่งร้อยคน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ โดยคำนวณจากคะแนนทั้งประเทศที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ จึงยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยแก้ไขเพิ่มเติมการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ และยกเลิกความในมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ กรณีมีการเลือกตั้งใหม่แบบแบ่งเขตเลือกตั้งในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้ง หรือมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ภายในหนึ่งปี หลังจากการเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปเพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

ให้สอดคล้องกับรูปแบบของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคจะพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีเหตุที่จะคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้อง คำชี้แจงและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ (๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป (๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป” ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง กำหนดว่า “ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา” ข้อ ๘๗ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง” และข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง...”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ร้องให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ นั้น เมื่อผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือ

ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ในส่วนที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่ามีพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมครบองค์ประชุมแต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับแล้ว หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ บุคคลนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้ง

ยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง" และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑"

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม” และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม”

ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นกล่าวอ้างว่า ร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เนื่องจากไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ

วิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ โดยมาตรา ๙๓ ใช้แก่กรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด และมาตรา ๙๔ ใช้แก่กรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๙๓ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ส่วนกรณีตามมาตรา ๙๔ ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย

เหตุผลที่ต้องมีการกำหนดวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ นั้น เนื่องจากมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน

ผ่านบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วจึงนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองต่อไป การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเดิมจึงเป็นการใช้บัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบเพื่อลงคะแนนเลือกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อไปในคราวเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงยึดโยงอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หากเกิดกรณีตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ย่อมจะทำให้จำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลกระทบต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองด้วย จึงต้องกำหนดวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองเพราะเหตุผลดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ โดยมีเหตุผลว่า การคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ สำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น

ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ยังคงบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกอันมีจำนวนแน่นอน คือ จำนวนห้าร้อยคน แต่เปลี่ยนแปลงเฉพาะสัดส่วนจำนวนสมาชิกโดยให้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนสี่ร้อยคนและมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งใหม่ให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละสองคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งสองใบ คือ บัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเดิมไปในสาระสำคัญ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จึงมีทั้งคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแยกต่างหากจากกัน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียว และนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมายึดโยงเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจากบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้นต่อไป ดังนั้น จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองย่อมไม่ยึดโยงอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ แม้จะเกิดกรณีต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ อันจะทำให้คะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบต่อการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งเพราะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อีก การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อโดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งแบบละหนึ่งใบ ส่วนมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ซึ่งใช้กับระบบการเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวแต่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ จึงถือไม่ได้ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

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 ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ (๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป (๓)...” และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง กำหนดว่า “ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา” ข้อ ๘๗ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง” และข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง...”

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสี่ฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในวาระที่หนึ่ง ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จำนวนสี่ฉบับ ที่เสนอวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองในส่วนของคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเป็นหลักการทำนองเดียวกัน คือ (๑) รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ และ (๒) นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่สองที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในมาตรา ๒๓ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหารด้วยห้าร้อย หลังจากนั้น ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในมาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายจนหมดแล้วมีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุม สมาชิกครบองค์ประชุม จึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ในเวลาต่อมาปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงสั่งปิดการประชุม ต่อมาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ประธานรัฐสภาตรวจสอบองค์ประชุม องค์ประชุมไม่ครบทำให้ที่ประชุมพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน

หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพิจารณาในวาระที่สอง ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้แล้วเสร็จได้ทันภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองแล้วในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) ที่ต้องใช้วิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจากผลรวมของคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ และนำคะแนนรวมหารด้วยหนึ่งร้อยมาใช้บังคับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ในส่วนที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภากล่าวอ้างว่า มีพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมครบองค์ประชุม แต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และได้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับแล้ว หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ บุคคลนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ต่อไป กรณีจึงไม่มีผลให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑”

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑” ซึ่งมาตรา ๑๓๐ บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม”

และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑” ซึ่งมาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม”

ประเด็นที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภากล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ประกอบมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ เหตุที่ต้องมีการบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔) ใช้ระบบการเลือกตั้งโดยการลงคะแนนเสียงผ่านบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวจึงบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยผ่านบัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบใช้ในการคำนวณทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น จึงต้องนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่ทุกพรรคการเมืองได้รับมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณจากฐานห้าร้อยเป็นสัดส่วนในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แต่ละพรรคการเมือง หากเกิดกรณีต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือเกิดกรณีต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ผลคะแนนที่ได้มาใหม่ย่อมจะส่งผลกระทบต่อจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของแต่ละพรรคการเมืองที่เคยได้รับ และจะส่งผลกระทบต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองด้วย เพราะการคิดคำนวณเกิดจากการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว มิได้แยกบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งออกต่างหากจากบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และใช้ฐานห้าร้อยมาคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า การคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกพรรคการเมืองและใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ตามเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ที่แก้ไขใหม่ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนแบ่งเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคนและให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบรวมเป็นสองใบ

สำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ด้วยแต่อย่างใด

เห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนแต่เปลี่ยนแปลงที่มาของจำนวนสมาชิกเป็นให้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และเปลี่ยนแปลงจำนวนบัตรเลือกตั้งใหม่โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งสองใบ คือ บัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กรณีย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่ว่าประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกพรรคการเมืองและเจตจำนงในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแยกออกจากกัน ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จึงมีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก ๒ ฐาน คือ คำนวณจากคะแนนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (จำนวนสี่ร้อยคน) และคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (จำนวนหนึ่งร้อยคน) ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวมาเป็นฐานในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ (ฐานมาจากบัตรใบเดียว : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสอง ที่แก้ไขใหม่

ดังนั้น การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่ จึงต้องเป็นการนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเฉพาะจากบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น (ฐานหนึ่งร้อยคน) มาคำนวณเพื่อจัดสรรจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง ด้วยเหตุดังกล่าวการคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จึงไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ ดังเช่นการเลือกตั้งแบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิมแต่อย่างใด เนื่องด้วยได้ใช้บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแยกไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น หากต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้ง

เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ก็จะไม่มีผลกระทบต่อมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไม่มีกรณีที่ต้องถูกนำมาใช้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ เดิม ก็เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ และการยกเลิกดังกล่าวก็มิได้มีเนื้อหาที่เป็นผลกระทบอันจะทำให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ โดยตรง แต่เป็นเพียงการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับเดียวกัน และไม่มีกรณีที่ต้องนำมาใช้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีคณะรัฐมนตรีเสนอจำนวน ๑ ฉบับ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนออีกจำนวน ๓ ฉบับ รวมเป็นจำนวนทั้งหมด ๔ ฉบับ และเมื่อวันที่ ๑๗

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสี่ฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสี่ฉบับในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวนสี่ฉบับ โดยให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ทั้งนี้ มีสาระสำคัญที่เสนอวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองในส่วนของคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเป็นหลักการทำนองเดียวกัน คือ

(๑) ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ

(๒) ให้นำคะแนนรวมจาก (๑) **<u>หารด้วยหนึ่งร้อย</u>** ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน

ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่สอง ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๓ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ**<u>หารด้วยห้าร้อย</u>**

หลังจากนั้น ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายจนหมดแล้วมีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุม สมาชิกครบองค์ประชุม จึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ในเวลาต่อมาปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาในขณะนั้นจึงสั่งปิดการประชุม ต่อมาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ประธานรัฐสภาตรวจสอบองค์ประชุม องค์ประชุมไม่ครบ ทำให้ที่ประชุมพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ อยู่ในหมวดที่ ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง โดยมีความมุ่งหมายที่กำหนดกระบวนการตราและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดกระบวนการตราและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ โดยให้กระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และมาตรา ๑๔๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป แต่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) บัญญัติว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๑๘๐ วัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ เพราะร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองหรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มี นอกจากนี้ ยังวางหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๓) โดยกำหนดว่าในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง พบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑

(๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป”

ในส่วนของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง กำหนดว่า “ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา” ข้อ ๘๗ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง” และข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง และให้ดำเนินการตามข้อ ๑๐๒ ต่อไป”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่

ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองแล้วในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ นั้น เมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) ดังนั้น จึงยังรับฟังไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ แต่อย่างใด

สำหรับพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมครบองค์ประชุมแต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ได้บัญญัติให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการออก “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑” ขึ้นใช้บังคับแล้ว หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ บุคคลนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ นั้นมีความมุ่งหมายที่กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ในกรณีที่ยังไม่อาจประกาศผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ครบทุกเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๓ ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง”

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ นั้นมีความมุ่งหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในกรณีมีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๔ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑”

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว”” และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ เดิม บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓๐ ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา ๑๓๑ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้วให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละ

พรรคการเมืองใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม”

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จหรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ใช้กับกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ใช้กับกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ กล่าวคือ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ส่วนกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ให้คำนวณจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย

เหตุที่ต้องมีการบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แล้วจึงนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น หากเกิดกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ย่อมจะทำให้จำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลกระทบต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองด้วย เนื่องจากคะแนนดังกล่าวใช้เป็นฐานในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จึงต้องบัญญัติวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองเพราะเหตุดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑

อย่างไรก็ดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ว่า การคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม

ต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ สำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น ทั้งนี้ ในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ด้วยแต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกอันมีจำนวนแน่นอนคือจำนวนห้าร้อยคน แต่ได้เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน ตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กล่าวคือ ระบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ กำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบก็เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ย่อมทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามเจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียวและนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง ดังนั้น

การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ จึงได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำเอาคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจากบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้นต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าว จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม อีกต่อไป และไม่ว่าจะมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังเช่นบทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อีกต่อไปแต่อย่างใดด้วย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ และตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณา

ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตาม มาตรา ๑๓๑ (๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป (๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกซึ่งมาจาก การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การคำนวณสัดส่วนผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง รวมถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้บังคับใช้ได้ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สำหรับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นย่อมต้อง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ โดยมาตรา ๑๓๑ กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑) คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของ ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา ๑๓๒ กำหนดให้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา โดยให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งหากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดวันดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่เสนอ นอกจากนี้ยังได้ กำหนดให้ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของรัฐสภาอีกด้วย หลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้

ความเห็นชอบนั้น ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น และในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ก็ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป หรือหากมีข้อทักท้วงหรือมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ก็ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว โดยในการนี้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความแตกต่างจากกระบวนการร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั่วไป เนื่องด้วยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง หรือกำหนดกลไกการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะต้องทำตามกระบวนการร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้วยังคงต้องทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ ด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ประธานรัฐสภาได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้งสี่ฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ต่อมาที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสี่ฉบับและกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอใช้เป็นหลักในการพิจารณาวาระที่สอง ซึ่งในการพิจารณานี้จะครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ กำหนดให้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ไม่แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ แล้ว ประกอบกับเมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พิจารณาแล้ว ไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) การนี้จึงฟังได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่ต้องพิจารณามีต่อไปว่า ในคราวที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าสมาชิกรัฐสภามาประชุมแต่มีผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมเป็นเหตุให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น เป็นเหตุให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในมาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายจนหมดแล้ว มีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุมโดยการขานชื่อ สมาชิกครบองค์ประชุม จึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ในเวลาต่อมาปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาขณะนั้น จึงสั่งปิดการประชุม ซึ่งเหลือมาตราที่ต้องพิจารณาอีก ๑๐ มาตรา พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ประธานรัฐสภาตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบเป็นเหตุให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามกรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกรณีของการต่อรองทางการเมืองเท่านั้นโดยไม่ปรากฏพฤติการณ์ของสมาชิกรัฐสภาอย่างแน่ชัดว่ามีเจตนาที่จะทำให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียไปทั้งหมด หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กรณีเช่นว่านี้จึงแตกต่างจากการที่สมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนแทนกัน ที่บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดแจ้งในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๕๕ วรรคสาม ที่ว่า การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนแทนกันไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตามถือเป็นการกระทำที่ต้องห้ามอย่างเด็ดขาด ทั้งยังเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอันเป็นหลักการสำคัญที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การนี้จึงไม่ถือว่าพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นตามข้อกล่าวอ้างนั้น

ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ อย่างชัดแจ้ง หรือเป็นการกระทำที่เข้าข่ายอันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และวรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑”

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยัง

ประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” และมาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ทั้งนี้ เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้วให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้มีผลใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน เป็นจำนวนที่ไม่สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง หากมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนก็จะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” และมาตรา ๕ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเดิมไปในสาระสำคัญ ซึ่งได้แก่ การแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การแก้ไขจำนวนบัตรเลือกตั้ง รวมถึงการแก้ไขวิธีการ

คำนวณสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในส่วนที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ นั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนด จึงเป็นที่มาในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เนื่องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังมีเนื้อหาที่คงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ การแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนบัตรเลือกตั้ง การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ รวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบเดิม ก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

ข้อโต้แย้งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ กรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จหรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือกรณีที่การเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จ หรือกรณีที่ยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่นี้คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ ซึ่งเดิมกำหนดมิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับข้างต้น เป็นไปเพื่อรองรับในกรณีที่เกิดเหตุดังกล่าวขึ้น เนื่องจากในการคำนวณจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับนั้น มีฐานที่มาของคะแนนในการนำมาคำนวณจากฐานคะแนนเดียวกัน ซึ่งวิธีการตามที่มาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดไว้นั้น เป็นวิธีการที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๖๔ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับยึดโยงกับคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามบทบัญญัติเดิมจะใช้บัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบเพื่อลงคะแนนเลือกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อไปในคราวเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ กล่าวคือ บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหนึ่งใบ และบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออีกหนึ่งใบ กรณีเช่นนี้ทำให้คะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแยกต่างหากออกจากคะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออย่างเด็ดขาด ซึ่งก็ย่อมส่งผลต่อจำนวนคะแนนที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละแบบนั้นย่อมแยกออกจากกันด้วย ส่วนการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้งนั้น จะใช้วิธีการนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้ว คำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนสัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยมิได้นำคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปเป็นฐานการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเหมือนดังเช่นการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในวิธีการแบบเดิม

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นหลักในการคำนวณหาสัดส่วน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ โดยมิได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไปพร้อมกันด้วยนั้น ดังนั้น หากเกิดกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใดตามมาตรา ๙๓ หรือกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๙๔ เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจึงต้องตีความเพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในลำดับถัดมาสอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นวิธีการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ในวิธีการเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่มิได้มีวิธีการคำนวณหรือฐานการคำนวณที่ยึดโยงกันแล้ว และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” และมาตรา ๒๖ ที่ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่อย่างใด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้บุคคลอื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้นหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของ

คณะกรรมการ จนอาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่การกระทำการนั้นเป็นการกระทำเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการสั่งยกเลิกการเลือกตั้งและให้มีการเลือกตั้งใหม่ และสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครซึ่งกระทำการเช่นนั้นทุกรายไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำสั่ง (๒) ในกรณีที่การกระทำการนั้นเป็นการกระทำเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในหน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นบัตรเสีย และให้คณะกรรมการสั่งมิให้นับเป็นคะแนนในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ มิให้นำความในมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่บัตรเสียดังกล่าว เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งภายหลังการนับคะแนนแล้ว” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงผู้ที่มีส่วนทำให้เกิดเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ วิธีการไว้แล้ว ทั้งในกรณีที่การกระทำนั้นเกิดขึ้นในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ แล้ว และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่อย่างใด

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกลไกหรือกระบวนการที่สำคัญในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง สำหรับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ดังนี้

(๑) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน

(๒) สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน”

ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีที่มาแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจึงต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีจำนวน ๓๕๐ คน (๓๕๐ เขต) เพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้คนละหนึ่งคะแนน และสอดคล้องกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยมีเหตุผลคือ โดยที่มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนเป็นจำนวนที่ไม่สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง หากมีการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสี่ร้อยคนก็จะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๘๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"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 ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๙๑ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว”

มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นตามคำร้องที่เกี่ยวกับการจงใจให้การประชุมรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุมในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ ครั้งที่ ๑๑ ครั้งที่ ๑๒ และกรณีครั้งที่ ๑๓ สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยเมื่อตรวจสอบองค์ประชุมพบว่า พรรคเพื่อไทย ไม่แสดงตน จำนวน ๑๒๐ คน จากจำนวน ๑๓๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๙๐ พรรคพลังประชารัฐ ไม่แสดงตน จำนวน ๘๘ คน จากจำนวน ๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๗๐ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายภายในกรอบเวลา ๑๘๐ วัน **เห็นว่า การไม่แสดงตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐดังกล่าวเป็นพฤติการณ์ที่มาเข้าร่วมประชุมแล้ว ประกอบกับเมื่อพ้นกรอบเวลา ๑๘๐ วัน ประธานรัฐสภาส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่รักษาการตามกฎหมายเพื่อให้ความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๒) และคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงถือว่าครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๐ แต่การที่ไม่แสดงตนเพื่อออกเสียงลงคะแนนถือเป็นลักษณะการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ ที่บัญญัติให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุมฯ และข้อ ๑๕ ที่บัญญัติให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องพิจารณากฎหมายฯ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๒ เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากรณีรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒**

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวม ๓ มาตรา โดยมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเดิม ดังนี้

๑. มาตรา ๘๓ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

๒. มาตรา ๘๖ บัญญัติวิธีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวิธีการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

๓. มาตรา ๙๑ บัญญัติการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และมาตรา ๒๖ บัญญัติยกเลิกความในมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยแก้ไขโครงสร้างและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ รวมทั้งเปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ เป็นบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ ตลอดจนยกเลิกวิธีการคิดคำนวณแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System : MMA) มาเป็นการแยกคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ไม่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (mutatis mutandis) ซึ่งหมายความว่าใช้แทนกันได้ตามความเหมาะสม และมาตรา ๙๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งใหม่ยังไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด ดังนั้น เมื่อโครงสร้างและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ รวมทั้งวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นหลักการสำคัญได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ บัญญัติยกเลิกความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดรายละเอียดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แล้ว จึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เดิม และให้ใช้ข้อความใหม่ว่า “เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อ

ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” แทน เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่การเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้น หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ครบทุกเขตเลือกตั้ง เช่น มีเหตุการณ์ทุจริตการเลือกตั้ง จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางพื้นที่ หรือในบางพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ประชาชนไม่สามารถออกมาใช้สิทธิได้เป็นพื้นที่กว้างหรือกรณีเกิดการจลาจล คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศเลื่อนการเลือกตั้งในพื้นที่ดังกล่าวออกไประยะหนึ่งจนกว่าเหตุการณ์จะคลี่คลายเป็นปกติได้ จึงกำหนดให้มีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจำเป็นต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหา

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม" วรรคสาม บัญญัติว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘" วรรคสี่ บัญญัติว่า "ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม" โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า "ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑" การยกเลิกมาตราดังกล่าวจึงขาดความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ หากเกิดกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ตัวร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กลับไม่มีข้อความใดที่ให้เกิดวิธีการในทางปฏิบัติ จึงมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าว ตราขึ้นโดยขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) กำหนดให้ที่ประชุมรัฐสภาต้องเร่งดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ เพราะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่รัฐสภาต้องเร่งรีบดำเนินการเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมือง หรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ แต่หากได้ใช้ความพยายามดำเนินการอย่างเต็มที่แล้วไม่สามารถดำเนินการตามกรอบเวลาจึงให้กลับไปใช้ร่างตามมาตรา ๑๓๑ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายที่ไม่มีกฎหมายสำคัญใช้ แต่มิได้มุ่งหมายให้ใช้เป็นเทคนิคในการทำให้กฎหมายตกไป แต่กระบวนการตรากฎหมายร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีเหตุการณ์ที่ควรสงสัยว่า สมาชิกพรรคการเมือง

ใช้วิธีการถ่วงเวลาการประชุม ด้วยการจงใจให้การประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) ไม่ครบองค์ประชุมจนประธานที่ประชุมต้องสั่งปิดการประชุม ทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณากฎหมายให้เสร็จในกรอบเวลาที่กำหนด รวม ๔ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๑ (ที่ถูกคือครั้งที่ ๑๒) เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๒ (ที่ถูกคือครั้งที่ ๑๓) เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๑๓ (ที่ถูกคือครั้งที่ ๑๔) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกรอบเวลา ๑๘๐ วัน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรรมาธิการต้องตกไปในวาระที่สอง ถือเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่ผิดข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลาและต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วย หรือมีเหตุสุดวิสัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ ...” การที่สมาชิกรัฐสภาไม่แสดงตนเข้าร่วมประชุมรัฐสภาทำให้องค์ประชุมไม่ครบจนประธานที่ประชุมต้องสั่งปิดการประชุม รวม ๔ ครั้ง ทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญแล้วและอยู่ระหว่างแปรญัตติไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จนเสร็จสิ้นภายในกรอบเวลา ๑๘๐ วัน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ อันเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้ นั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อไม่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้ มิใช่ร่างที่เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ จึงเป็นร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ ส่วนการที่สมาชิกรัฐสภาไม่แสดงตนเข้าร่วมประชุมจนเป็นเหตุให้องค์ประชุมรัฐสภาไม่ครบ ต้องปิดการประชุมนั้น เป็นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ในการประชุมรัฐสภาเอง และจะมีการกระทำขัดข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือไม่ย่อมเป็นเรื่องของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ส่วนประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น” มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๙๔ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑” ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้ มาตรา ๒๓ ให้ยกเลิกข้อความในมาตรา ๑๒๘ เดิม และใช้ข้อความใหม่ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง เป็น “เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานผลรวมคะแนนแบบบัญชีรายชื่อจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ (๒) ให้นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน (๓) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ ให้นำคะแนนรวมจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ หารด้วยคะแนนเฉลี่ยตาม (๒) ผลลัพธ์ที่ได้เฉพาะส่วนที่เป็นจำนวนเต็มคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ (๔) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ที่เป็นเศษโดยไม่มีจำนวนเต็มและพรรคการเมืองที่มีเศษหลังจากการคำนวณตาม (๓) พรรคใดเป็นหรือมีเศษจำนวนมากที่สุด ให้ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับ จนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวนหนึ่งร้อยคน (๕) ในการดำเนินการตาม (๔) ถ้าในลำดับใดมีเศษเท่ากันและจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเกินจำนวนหนึ่งร้อยคน ให้ตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเศษเท่ากันจับสลากตามวันและเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อครบจำนวน” วรรคสอง เป็น “ให้ถือว่าผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองตามจำนวนที่พรรคการเมืองนั้นได้รับตามผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นจนครบจำนวน แต่ต้องไม่เกินจำนวนผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อเท่าที่มีอยู่ในแต่ละบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองนั้นได้ส่งสมัคร จำนวนที่ยังขาดอยู่ให้เป็นไปตามมาตรา ๘๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” และมาตรา ๒๔ ให้ยกเลิกข้อความในมาตรา ๑๒๙ เดิม โดยใช้ข้อความใหม่เป็น “มาตรา ๑๒๙

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการคำนวณสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๘ แล้ว และคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้สมัครผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่ช้ากว่าหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง” เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง บัญญัติให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ บัญญัติการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองไว้แล้ว ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๓ ได้บัญญัติให้ใช้มาตรา ๑๒๘ ใหม่อันเป็นการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะข้อความเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ เป็นกรณีใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใบเดียวกัน มิได้แยกต่างใบกัน เมื่อมีการต้องเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้ง คะแนนเลือกตั้งใหม่มีผลทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อเพราะต้องใช้บัตรใบเดียวกัน แต่เมื่อเป็นแบบละหนึ่งใบ หากมีการต้องเลือกตั้งใหม่ดังกล่าวจะแยกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ หรือต้องเลือกใหม่ทั้งสองแบบ ซึ่งทำให้คะแนนการเลือกตั้งแต่ละแบบไม่เกี่ยวข้องกันดังเช่นแบบบัตรใบเดียวดังเก่า มีผลคะแนนแยกจากกันโดยตรงชัดเจนแน่นอนว่าเป็นคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่าใดและแบบบัญชีรายชื่อเท่าใด สามารถนำคะแนนแต่ละแบบไปดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ได้ โดยมีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ สอดคล้องรองรับการดำเนินการแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ที่ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ โดยมิได้มีบทบัญญัติใหม่นั้น เนื่องจากการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องคำนึงถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๓ เพราะเหตุผลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เดิม มาจากต้องการให้มีสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่าเดิม และลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อน้อยลง คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากจำนวนสามร้อยห้าสิบคนเป็นจำนวนสี่ร้อยคน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนเป็นจำนวนหนึ่งร้อยคน เพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ส่วนแบบบัญชีรายชื่อมิได้ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่จึงต้องลดจำนวนลง ดังนั้น จำนวนแบบบัญชีรายชื่อจึงต้องมีสัดส่วนพึงมีของจำนวนแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง คือ มีจำนวนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมากแล้ว อาจได้แบบบัญชีรายชื่อน้อยลงหรืออาจไม่ได้รับตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๓ บัญญัติเกี่ยวกับจำนวนพึงมีและพึงได้รับ ซึ่งจำนวนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีสัดส่วนสัมพันธ์กับแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าวโดยตรง เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ไม่ว่าจะเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ หรือทั้งสองแบบพร้อมกันในหน่วยหรือเขตเลือกตั้งใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ หากใช้บังคับตามมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้แล้ว ย่อมไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ บัญญัติไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ การไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ นี้ มีตัวอย่างที่เห็นได้จากการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๕ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายสำลี รักสุทธี ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีรายชื่อลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างโดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง คือ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟัง โดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แต่จนปัจจุบันนี้ไม่ปรากฏว่ามีการประกาศให้ผู้ใดเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยที่ไม่ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีรายชื่อที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างลงที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่แต่อย่างใด เพราะแม้ว่าผู้ถูกร้องขณะนั้นจะเป็นสมาชิกพรรคภูมิใจไทยก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่มิได้ปรากฏในสำนวนคดีดังกล่าวว่า เดิมนายสำลี เป็นสมาชิกพรรคอนาคตใหม่แล้วมาเป็นสมาชิกพรรคดังกล่าวเนื่องจากพรรคอนาคตใหม่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรค ผู้ถูกร้องจึงมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๐) เพื่อมิให้สิ้นสุด

สมาชิกภาพภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ดังนั้น บัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอื่นนอกจากพรรคอนาคตใหม่ที่ถูกยุบพรรคการเมืองยังคงมีอยู่ โดยต้องพิจารณาว่าลำดับต่อจากบัญชีรายชื่อพรรคอนาคตใหม่นั้นเป็นบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใด ซึ่งอาจเป็นพรรคการเมืองที่ยังไม่ได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมาก่อน หรือเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมาแล้ว แต่ยังไม่ครบตามจำนวนพึงมีที่จะได้รับตามเกณฑ์คำนวณพึงมีแล้วแต่กรณี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เดิมบัญญัติไว้ โดยมีวิธีคำนวณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แม้ปัจจุบันจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้นยังคงนำมาใช้บังคับต่อไป” จึงยังอยู่ในเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๒) เพราะมิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ที่เกิดจากการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่เป็นกรณีมาจากผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้งวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ การไม่เลื่อนผู้มีชื่อในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้มีชื่อดังกล่าวเสียสิทธิที่ควรได้รับ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๕ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ให้ยุบพรรคไทรักธรรม เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค ซึ่งมีผลให้นายพีระวิทย์ เรืองลือดลภาค หัวหน้าพรรคไทรักธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทรักธรรม สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ต้องเลื่อนชื่อผู้มีลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่อจากผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๕ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ เช่นเดียวกัน หากมีการใช้บังคับตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ย่อมมีผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขึ้นอีก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ก็ตาม มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ ยังคงอยู่ และใช้ดำเนินการได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้ รัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๒) ได้ต่อไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่รัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๒) ได้ต่อไป

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามหนังสือ คำชี้แจงและเอกสารประกอบของผู้ร้อง และคำชี้แจง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของประธานกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีคณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๑ ฉบับ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน ๓ ฉบับ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสี่ฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวนสี่ฉบับ โดยให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณารับหลักการทั้งสี่ฉบับ เสนอวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองในส่วนของคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเป็นหลักการทำนองเดียวกัน คือ (๑) รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ และ (๒) นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่สอง ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในมาตรา ๒๓ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหารด้วยห้าร้อย หลังจากนั้น ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในมาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายจนหมดแล้วมีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุม สมาชิกครบองค์ประชุม จึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ในเวลาต่อมาปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาในขณะนั้นจึงสั่งปิดการประชุม ต่อมาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ประธานรัฐสภาตรวจสอบองค์ประชุม องค์ประชุมไม่ครบ ทำให้ที่ประชุมพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง โดยบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑ (๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป (๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป” และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง กำหนดว่า “ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา” ข้อ ๘๗ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง” และข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง...” เห็นว่า เมื่อได้ความว่า วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง

ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองแล้วในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ นั้น เมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าวแล้ว กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) สำหรับพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมครบองค์ประชุมแต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น ก็ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดให้ฟังโดยแจ้งชัดว่าพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐมีเจตนาไม่สุจริต เนื่องด้วยมีผลประโยชน์ร่วมกันในการเลือกตั้ง ถ้าหากใช้วิธีการคำนวณตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีจะทำให้ได้เปรียบในการเลือกตั้ง จึงใช้วิธีการเชิงเทคนิคซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการขององค์ประชุมเพื่อให้องค์ประชุมไม่ครบ จนที่ประชุมรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายด้วยกลไกของรัฐสภาเป็นผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันและให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ต้องตกไปในวาระที่สอง ยิ่งไปกว่านั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และได้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับแล้ว หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ บุคคลนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ต่อไป เช่นนี้ จึงฟังไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” และมาตรา ๒๖ บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ เดิม บัญญัติว่า “มาตรา ๑๓๐ ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา ๑๓๑ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม”

ข้อโต้แย้งของผู้เสนอความเห็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จหรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ โดยมาตรา ๙๓ ใช้กับกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด และมาตรา ๙๔ ใช้กับกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ส่วนเหตุที่ต้องมีการบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แล้วจึงนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น หากเกิดกรณีตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ย่อมจะทำให้จำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลกระทบต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองด้วย เนื่องจากคะแนนดังกล่าวใช้เป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จึงต้องบัญญัติวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองเพราะเหตุดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ โดยมีเหตุผลว่า การคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบ ด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบสำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ จะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ด้วย แต่การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกให้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคนและมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และเปลี่ยนแปลงหลักการอันสำคัญเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งใหม่ให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละสองคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งสองใบ คือ บัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จึงมีทั้งคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียวและนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศ

ของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจากบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้นต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิม และกรณีไม่จำเป็นต้องบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังเช่นบทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อีก เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ บัญญัติเพื่อให้สอดรับกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ที่ให้ลงคะแนนผ่านบัตรสองใบ เช่นนี้ จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจงใจไม่เข้าร่วมประชุม ทำให้องค์ประชุมไม่ครบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นร่างที่ที่ประชุมรัฐสภารับหลักการในการพิจารณาวาระที่หนึ่งโดยถือร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเป็นหลักในการพิจารณา เป็นการใช้วิธีการเชิงเทคนิคทำให้องค์ประชุมไม่ครบ เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จะคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการขอแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แยกบัตรเลือกตั้งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบละหนึ่งใบ ทั้งนี้ กระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

เห็นว่า วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) การที่สมาชิกรัฐสภาจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายฉบับใด ย่อมเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่จะพิจารณา และจะใช้วิธีการใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การไม่เข้าร่วมประชุมเป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุม ไม่มีบทบัญญัติใดให้ถือเป็นการกระทำผิด การไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อให้องค์ประชุมไม่ครบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงเป็นการตรากฎหมายที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมครบองค์ประชุม แต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้มีการตรามาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และได้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับ หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ต่อไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ โดยมีเหตุผลว่า การคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ สำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้มีทั้งคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียว และนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ยังคงมีผลใช้บังคับ หากภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งทั่วไปมีเหตุที่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่มาตรา ๙๔ บัญญัติ ซึ่งมาตรา ๙๓ กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เคยบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกรณีมีเหตุดังกล่าวไว้แล้วตามมาตรา ๑๓๑ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ ดังกล่าวไปเสียทั้งหมดโดยมิได้ตราหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขประการอื่นใด ย่อมเท่ากับเป็นการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ โดยตรง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ดังนั้น มาตรา ๒๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่อาจใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ มีผลทำให้มาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ถูกยกเลิก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ประธานรัฐสภา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑

(๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยัง... องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

สำหรับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ข้อ ๘๗ วรรคสอง กำหนดว่าในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง และข้อ ๑๐๑ กำหนดให้ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และความเห็นของผู้เกี่ยวข้องพร้อมเอกสารประกอบความเห็นแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ประธานรัฐสภาอนุญาตให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่มีผู้เสนอประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑ ฉบับ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จำนวน ๓ ฉบับ ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ในวาระที่หนึ่ง วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างดังกล่าวทั้งสี่ฉบับ ให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง โดยร่างดังกล่าวที่เสนอให้รัฐสภา

พิจารณารับหลักการทั้งสี่ฉบับ เสนอวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองในส่วนของคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเป็นหลักการทำนองเดียวกัน คือ (๑) รวมผลคะแนนทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ และ (๒) นำคะแนนรวมจาก (๑) หารด้วยหนึ่งร้อย ในวาระที่สองที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับกรรมาธิการเสียงข้างน้อยในมาตรา ๒๓ โดยให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหารด้วยห้าร้อย หลังจากนั้น ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในมาตรา ๒๔/๑ เมื่อสมาชิกอภิปรายครบแล้วมีการเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุม สมาชิกครบองค์ประชุมจึงมีการลงมติในมาตรา ๒๔/๑ แต่ปรากฏว่าจำนวนผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุม รองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาในขณะนั้นจึงสั่งปิดการประชุม และในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมลงมติในมาตรา ๒๔/๑ ประธานรัฐสภาตรวจสอบองค์ประชุม องค์ประชุมไม่ครบ ทำให้ที่ประชุมพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีข้อทักท้วง กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) แล้ว ส่วนพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภากรณีนี้ที่ไม่อาจพิจารณาร่างดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็เป็นเรื่องภายใต้กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการไม่ถูกต้องชอบธรรม ก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการ ดังนั้น จึงฟังไม่ได้ว่าร่างดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ข้อที่โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เพราะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จหรือกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ (เดิม) บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยมีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งหนึ่งใบที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แล้วจึงนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ โดยให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน โดยมาตรา ๘๓ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ ส่วนมาตรา ๙๑ เป็นเรื่องการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อ

ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้น ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันคือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๘ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ให้สอดคล้องกับรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ยังคงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกอันมีจำนวนแน่นอนคือจำนวนห้าร้อยคน แต่เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกให้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคนและมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งใหม่ให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละสองคะแนนผ่านบัตรเลือกตั้งสองใบ คือบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้จึงมีทั้งคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียวและนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจากบัตรที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้นต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจึงไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เดิมอีก ดังนั้น ไม่ว่าจะมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังเช่นบทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อีก

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว”” ส่วนร่างมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑” นั้น เห็นว่า เป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ พร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยแก้ไขเพิ่มเติมการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ในมาตรา ๑๒๘ ดังกล่าวข้างต้น และยกเลิกความในมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ จึงไม่มีเหตุที่จะคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังเช่นบทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ อีก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ และตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งความเห็นและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ ๑) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ คือ ร่างฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๐๖ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ตามลำดับ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป ด้วยเหตุผลสรุปได้ว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้ง

ยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม" แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว" บทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ ของร่างดังกล่าวจึงเป็นผลให้หากเกิดกรณีเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จจะไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้

มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า "ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดไปแล้วให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม"

แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑" เป็นผลให้หากเกิดกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุทุจริตการเลือกตั้งขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป จะไม่มีข้อความใดที่บัญญัติเชื่อมต่อให้เกิดวิธีปฏิบัติได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลสรุปได้ว่า

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเหตุการณ์อันควรสงสัยว่าสมาชิกพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐใช้วิธีการถ่วงเวลาการประชุม

และจงใจให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้เสร็จในกรอบเวลาที่กำหนด กล่าวคือ จงใจให้การประชุมรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุมในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๑ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๒) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๑๒ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๓) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๑๓ (ที่ถูกคือ ครั้งที่ ๑๔) (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เนื่องจากวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นวันสุดท้ายตามกรอบเวลาที่กำหนดในเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

การที่สมาชิกพรรคการเมืองใหญ่ดังกล่าวมีผลประโยชน์ร่วมกันในการเลือกตั้งประจักษ์ชัดว่าหากใช้วิธีการคำนวณตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีจะทำให้ได้เปรียบในการเลือกตั้ง จึงใช้วิธีการเชิงเทคนิคเกี่ยวกับกระบวนการขององค์ประชุมโดยทำให้องค์ประชุมไม่ครบจนที่ประชุมรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายด้วยกลไกของรัฐสภา เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ดำเนินการเสร็จแล้วและกำลังแปรญัตติไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จนเสร็จสิ้น ต้องตกไปในวาระที่สอง อันถือเป็นการตราโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและยังเป็นการกระทำผิดข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลาและต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วยหรือมีเหตุสุดวิสัย

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวน ๑๐๖ คน มีลายมือชื่อเหมือนตัวอย่างที่ให้ไว้และยืนยันการร่วมกันเข้าชื่อรวมจำนวน ๑๐๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ ประกอบมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ร้องและประธานกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดพร้อมส่งเอกสาร

ที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องและประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมส่งเอกสารให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๓ ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผลการคำนวณตามวรรคหนึ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๙๔ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑

มาตรา ๑๓๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑

ฯลฯ ฯลฯ

๒. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๘๔ วรรคสอง ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา

ข้อ ๘๗ วรรคสอง ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้รัฐสภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ข้อ ๑๐๑ ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ...

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๓๐ ในการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตหรือบางหน่วยเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ มิให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นเหตุดังกล่าวมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับ

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้สมัครถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓๒ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓๑ ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย และให้นำวิธีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หากปรากฏว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันถือว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง หากมีการนำคะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

ไปแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ผู้สมัครดังกล่าวได้รับไปรวมคำนวณด้วย และให้นำความในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๑๒๘

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างด้วยเหตุอื่นใดนอกจากเหตุตามวรรคหนึ่งก่อนพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปด้วยโดยอนุโลม

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

มาตรา ๒๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓๐ เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว”

มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดตราขึ้นโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นกระบวนการที่ตราขึ้นโดยขัดต่อบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องในประเด็นนี้ปรากฏว่าเป็นกรณีเพียงกล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ มิได้มุ่งหมายให้ใช้วิธีการที่พรรคการเมืองใหญ่ทำให้องค์ประชุมไม่ครบเป็นเทคนิคทำให้ร่างกฎหมายตกไป เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วพรรคการเมืองที่ร่วมกันมีเสียงข้างมากจะใช้เทคนิคดังกล่าวขัดขวางร่างกฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองในชั้นกรรมาธิการแล้ว แต่ฝ่ายตนเสียประโยชน์ก็จะทำให้ร่างกฎหมายตกไปด้วยวิธีการดึงเวลาให้เกินกรอบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน การที่สองพรรคใหญ่ใช้วิธีการในทางเทคนิคเกี่ยวกับการทำให้องค์ประชุมไม่ครบจนเป็นเหตุให้รัฐสภาไม่สามารถประชุมได้ติดต่อกันถึง ๔ ครั้ง เพื่อทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ดำเนินการเสร็จแล้วและกำลังแปรญัตติ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จนเสร็จสิ้น จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของกรรมาธิการต้องตกไปในวาระที่สอง เนื่องจากพิจารณาไม่ทันตามกรอบเวลาที่กำหนด กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่ผิดข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลาและต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วยหรือมีเหตุสุดวิสัย

เมื่อพิจารณาตามข้อกล่าวอ้างของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องประเด็นนี้แล้วเห็นได้ว่า ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องยอมรับว่ารัฐสภาใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกินกรอบเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมิได้มีการโต้แย้งว่าการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในส่วนใดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพียงแต่ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่าการไม่เข้าร่วมประชุมหรือการทำให้องค์ประชุมรัฐสภาไม่ครบโดยสมาชิกรัฐสภาบางคนหรือบางพรรค อันเป็นเหตุให้เกิดกรณีองค์ประชุมไม่ครบนั้นมิใช่ความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ ซึ่งข้อกล่าวอ้างดังที่

ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องยกขึ้นอ้างนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบและวินิจฉัยย่อมมีผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีความอิสระภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญได้ ส่วนกรณีข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกระทำของบรรดาสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวอาจมีกรณีเกี่ยวกับการผิดจริยธรรมหรือไม่นั้น ย่อมเป็นข้อพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นคนละเรื่องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามที่ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องกล่าวอ้างจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าว เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ นั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๘๓ ถึงมาตรา ๙๔ โดยแบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวมีผลทั้งการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จึงต้องยึดโยงมาจากคะแนนรวมที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ดังนั้น เมื่อการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ต้องยึดโยงมาจากคะแนนที่ได้รับจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว หากมีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเหตุการณ์อื่นที่ไม่อาจประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ครบทุกเขตเลือกตั้ง ย่อมกระทบต่อการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในกรณีดังกล่าวไว้ด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ จึงได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ดังกล่าว ต่อมาเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ โดยมีเจตนารมณ์ให้เปลี่ยน

ระบบวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ กล่าวโดยสรุปคือเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจาก ๓๕๐ คน เป็น ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อจาก ๑๕๐ คน เป็น ๑๐๐ คน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองแบบแยกออกจากกันเป็นแบบละหนึ่งใบ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๑ เสียใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แยกการคำนวณโดยไม่ต้องยึดโยงมาจากคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอีกต่อไป ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวกลับมิได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดิมแต่อย่างใด ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องจึงเห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ที่ยังคงมีอยู่นั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้นำผลการเลือกตั้งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบโดยเร็ว” บทบัญญัติดังกล่าวจะถือว่าขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีที่การเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งไม่ว่าด้วยเหตุใด การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างหรือไม่นั้น เมื่อมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้กำหนดรายละเอียดเหล่านั้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่ร่างมาตรา ๒๕ ของ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึง ก็มิใช่ปัญหาว่าร่างมาตรา ๒๕ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ โดยตรงหรืออย่างชัดแจ้ง แต่เป็นกรณีที่ร่างมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้บัญญัติให้ครอบคลุมไปตามที่ผู้ร้องมีความประสงค์และได้โต้แย้งขึ้นมาหรือไม่เท่านั้น จึงยังไม่อาจถือว่ามาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๖ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ภายในหนึ่งปีหลังวันเลือกตั้งทั่วไป ให้คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยมิให้นำคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่มารวมคำนวณด้วย ประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดขึ้นใหม่ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้นำความในมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ว่าด้วยเหตุใด ภายหลังพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป มิให้มีผลกระทบกับการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีตามมาตรา ๙๑”

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ได้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ กรณีย่อมมีผลทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ มีผลใช้บังคับโดยตรง และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ได้บัญญัติให้นำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยแล้ว กรณีจึงไม่ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๖ ที่ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มิได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ศาลฎีกา** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นายวิทยา ศุภศิริโภคา) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อท ๖๓/๒๕๖๔ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๕๓๔/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายวิทยา ศุภศิริโภคา จำเลยที่ ๑ ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และ นายสุรเชษฐ จำปาศรี จำเลยที่ ๒ ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) จำคุก ๓ ปี จำเลยที่ ๒ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) ประกอบมาตรา ๘๖ จำคุก ๒ ปี จำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ จำคุกจำเลยที่ ๑ มีกำหนด ๒ ปี และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา และให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒

โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาโดยอัยการสูงสุดรับรอง และโจทก์ยื่นคำฟ้องฎีกา ศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาของโจทก์ จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา และยื่นคำฟ้องฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าฎีกาของจำเลยที่ ๑ ไม่เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย มีคำสั่งไม่อนุญาต ยกคำร้อง และไม่รับฎีกา จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกานั้น เป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๑ ที่ต้องร้องขออนุญาตฎีกาและอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ ขอให้ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลฎีกาเห็นว่า จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติ

วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลฎีกาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยที่ ๑ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. อัยการสูงสุดจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และต้องผ่านกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) รวมถึงผ่านการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งแตกต่างจากคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองว่าคดีใดมีประเด็นสำคัญอันสมควรให้ศาลฎีกาวินิจฉัย เป็นกลไกการอำนวยความยุติธรรมอีกชั้นหนึ่ง ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลระหว่างคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์กับคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี

๒. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุม บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖

วรรคสี่ ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ ๓๕๙/๒๕๕๙ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... สำเนาบันทึกการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) สำเนาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ....

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษา

อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองว่าคดีใดเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นเหตุอันควรให้ศาลฎีกาได้วินิจฉัย เนื่องจากกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย และกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง ไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องขออนุญาตฎีกาและอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ ทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า การฎีกาคือการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ อันเป็นหลักประกันสิทธิของคู่ความในคดีให้ได้รับความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ โดยเมื่อพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้มีการพิจารณาคดีเพียงสองชั้นศาล เมื่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใด คำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลย่อมเป็นที่สุด สำหรับการฎีกาของคู่ความในคดีกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๕ ฎีกา มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ โดยนำระบบอนุญาตฎีกามาใช้บังคับกับกรณีของการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีความแตกต่างจากการฎีการะบบสิทธิที่กำหนดให้การฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความที่ไม่ต้องขออนุญาตต่อศาลฎีกา โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๖ พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับฎีกาเรื่องใดไว้พิจารณา แม้ว่ากระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลก็ตาม แต่พนักงานอัยการถือเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งเหมือนกับจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน เมื่อคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว คู่ความควรมีสิทธิในการฎีกาเท่าเทียมกัน โดยให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย โดยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา จึงเป็นการบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองฎีกาของโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานอัยการที่มีสถานะเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งไม่ต่างจากจำเลยในการอ้างเหตุอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ โดยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ แม้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัยหรือไม่ แต่การที่มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

และให้ศาลฎีการับไว้พิจารณา ทำให้อำนาจในการวินิจฉัยว่าจะรับฎีกาหรือไม่นั้น หาได้เป็นอำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ เนื่องจากศาลฎีกาต้องรับฎีกาของพนักงานอัยการโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้ ส่งผลให้การนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาของพนักงานอัยการแตกต่างไปจากของจำเลย ส่วนการรับรองฎีกาของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ที่บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป” นั้น เป็นการฎีการะบบสิทธิซึ่งราษฎรที่เป็นจำเลยมีสิทธิที่จะขอให้ผู้พิพากษาที่ลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิจารณาอนุญาตฎีกาได้ นับว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสิทธิฎีกาเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยให้โอกาสแก่โจทก์และจำเลยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในฐานะคู่ความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง และบรรลุถึงหลักนิติธรรมที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รวมทั้งไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลของความแตกต่างในสถานะของบุคคล การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยไว้แตกต่างกัน และกำหนดให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล และขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

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 ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา — ผู้ร้อง; - — ผู้ถูกร้อง }

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหมายเหตุของพระราชบัญญัติดังกล่าวความว่า โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน นับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้น และเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต

และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดไว้ในหมวด ๕ ฎีกา ตั้งแต่มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ โดยกำหนดแบบของคำร้องขออนุญาตฎีกา องค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกา หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกาและการพิจารณาคดีในชั้นศาลฎีกา การพิจารณาและชี้ขาดตัดสินของศาลฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสี่ ว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาไว้วินิจฉัย เมื่อเห็นว่าอัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองไว้ในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย โดยถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ว่า การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการ โดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง จึงไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ยื่นคำร้องซึ่งต้องร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยหรือไม่ ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า กระบวนการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องแต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ด้วยเหตุว่าคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐประโยชน์ของประชาชนและความสงบเรียบร้อยซึ่งถือเป็นคดีสำคัญที่มีลักษณะพิเศษและมีกระบวนการไต่สวนที่เชื่อมโยงกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ดังนั้น คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์เป็นการกระทำในฐานะรัฐเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง มิใช่การฟ้องคดีแทนเอกชน โดยที่การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของพนักงานอัยการจะต้องผ่านกระบวนการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. อย่างละเอียด รวมทั้งกระบวนการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดี

ของผู้เสียหายที่เป็นการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกชน จึงไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.

การยื่นฎีกาของผู้ฎีกานั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการยื่นฎีกาไว้ในมาตรา ๔๔ ว่า การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณา โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยฎีกาที่ศาลจะรับไว้วินิจฉัยได้นั้นมาตรา ๔๕ กำหนดว่าให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนและผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน โดยการวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก หากศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณาต้องระบุเหตุผลประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม

ในส่วนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ที่กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาไว้วินิจฉัยได้ หากเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย โดยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญนี้ มีความสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ที่กำหนดให้อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาตามความในมาตรา ๒๒๑ ที่บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป” และยังมีความสอดคล้องกับข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๔ ความว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ คำร้องตามมาตรา ๔๔ เพียงแสดงว่าอัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย” ในกรณีการฎีกาของคู่ความอื่นที่ไม่ใช่ฎีกาของพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาตามมาตรา ๔๔ โดยแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณา

ต่อศาลฎีกาตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และผู้พิพากษาศาลฎีกามีดุลพินิจในการพิจารณาว่าฎีกาเป็นปัญหาสำคัญซึ่งควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ตามมาตรา ๔๕ หากศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณาก็ต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วยตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม กรณีดังกล่าวจึงเป็นการให้สิทธิคู่ความอื่นที่มิใช่พนักงานอัยการสามารถใช้สิทธิในการยื่นฎีกาได้อย่างเต็มที่ ไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของคู่ความอื่นในการขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกา เนื่องจากคู่ความยังสามารถขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาได้อีกทั้งฐานะในคดีของพนักงานอัยการและคู่ความฝ่ายจำเลยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีของพนักงานอัยการเป็นการดำเนินคดีในฐานะรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในส่วนจำเลยดำเนินคดีเพื่อหักล้างข้อกล่าวอ้างอันเป็นการรักษาประโยชน์ของตน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีทั้งสองฝ่ายจึงแตกต่างกันในสาระสำคัญ เมื่ออัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการและในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้กลั่นกรองว่าคดีใดมีประเด็นสำคัญอันเป็นเหตุสมควรให้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติกับประโยชน์ของประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามกฎหมาย และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวระบุเฉพาะอัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายจึงไม่มีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการ ส่วนข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ คำร้องตามมาตรา ๔๔ เพียงแสดงว่าอัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย”

ด้วยในกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามกฎหมาย

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย และกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการ โดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง ไม่เป็นธรรมสำหรับจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ ทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอให้ศาลฎีการับฎีกาหรือการขออนุญาตฎีกามีหลักการสำคัญว่าเมื่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด จะฎีกาได้ก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้รับฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็น “ระบบอนุญาต” แม้คำร้องจะมิได้ระบุว่าขออนุญาตฎีกาก็ตาม โดยจะฎีกาได้ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาตามคำร้องของผู้ฎีกาที่แสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณา การพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นระบบ ๒ ชั้นศาล โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาแต่ฎีกาที่เป็นปัญหาสำคัญอันศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ เท่านั้น และแม้ว่ากระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ จะได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลมาแล้วก็ตาม แต่โดยที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุด การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นระบบการขออนุญาตฎีกา โดยยื่นคำร้อง

แสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาต่อศาลฎีกา การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกับกรณีคดีอาญาทั่วไปที่ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาก่อน จึงจะมีสิทธิฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในฐานะคู่ความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยให้มีศักยภาพในการต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับความเสมอภาคและความยุติธรรมตามครรลองของกฎหมาย และบรรลุถึงหลักนิติธรรมที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รวมทั้งไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลของความแตกต่างในสถานะของบุคคล ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ระหว่างคดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” กับคดีที่ “ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ไว้แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้คดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” และอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่างคดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” และคดีที่ “ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่จะเข้าถึงสิทธิในการขออนุญาตฎีกาในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ต่อไป

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ศาลฎีกา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต (๖) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (๗) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา ให้แสดงเหตุผลประกอบด้วย และให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำสั่งไม่รับฎีกานั้น” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเพื่อให้คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยที่ปัญหาดังกล่าวนับวันจะมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมากมายมหาศาล หากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะของประชาชน ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดนิยามคำว่า “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญา

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ หมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๖ พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว อันเป็นการนำระบบอนุญาตฎีกา กล่าวคือ การขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกา มาใช้บังคับกับกรณีของการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งระบบดังกล่าวมีความแตกต่างจากระบบสิทธิที่กำหนดให้การฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความไม่จำต้องขออนุญาตต่อศาลฎีกาแต่อย่างใด และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย และวรรคสอง กำหนดให้ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต (๖) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (๗) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับปัญหาฎีกาเรื่องใดไว้พิจารณาอันเป็นดุลพินิจของศาลฎีกาโดยแท้ ดังนั้น หากคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีความประสงค์จะนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาโดยการฎีกา คู่ความที่มีความประสงค์ดังกล่าวต้องดำเนินการยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง อันเป็นการขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกา ทั้งนี้คำร้องดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาตาม มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คำร้องตามมาตรา ๔๔ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง

ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน โดยที่การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกาดังกล่าวต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากขององค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาที่พิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกาดังกล่าว และหากคะแนนเสียงดังกล่าวเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรรับฎีกาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ทั้งนี้ การพิจารณาและวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับฎีกาเรื่องใดย่อมเป็นดุลพินิจของศาลฎีกาในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าฎีกาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และหากศาลฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยแล้วเห็นว่าฎีกาเรื่องใดไม่ใช่ปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย อีกทั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นปัญหาสำคัญตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ศาลฎีกาย่อมมีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา อันส่งผลทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุดตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม

แต่ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ได้กำหนดให้ในกรณีที่เป็นการฎีกาของพนักงานอัยการ หากอัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการดังกล่าวว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติยกเว้นหลักการทั่วไปในการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งและมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่การฎีกาดังกล่าวเป็นการฎีกาของพนักงานอัยการ โดยกำหนดเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีกาต้องรับฎีกาของพนักงานอัยการหากได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้ ส่งผลทำให้การฎีกาของพนักงานอัยการไม่จำต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและให้ศาลฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยว่าฎีกาดังกล่าวว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ อีกทั้งไม่จำต้องพิจารณาว่าฎีกาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือไม่ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้การนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาโดยการฎีกาของพนักงานอัยการแตกต่างไปจากของบุคคลที่เป็นผู้เสียหายหรือจำเลยซึ่งจำต้องดำเนินการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง อันเป็นการปฏิบัติตามระบบขออนุญาตฎีกาตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด โดยที่การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขออนุญาตฎีกาดังกล่าวเป็นดุลพินิจของศาลฎีกาโดยแท้ว่าจะวินิจฉัยรับหรือไม่รับฎีกาเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันและความไม่เสมอกันในทางกฎหมายระหว่างพนักงานอัยการและบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล

ขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในฐานะคู่ความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเจตนารมณ์ คือ โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบนี้ นับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้น และเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุด จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้คดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิด เนื่องจากการประพฤติมิชอบ รวมถึงบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่กระทำความผิด เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ จงใจไม่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจาก เหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ด้วยเหตุนี้ คดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีความเกี่ยวข้อง

กับกฎหมายหลายฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น สำหรับคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓ บัญญัติให้หมายความถึงคดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมีข้อหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(๑) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(๒) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดตาม (๑) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๓) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(๔) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๕) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (๑) ถึง (๔) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(๖) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(๗) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๘) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอตาม (๑) ถึง (๗)

ความในวรรคหนึ่ง มิให้รวมถึง

(๑) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๔๖ ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา ให้แสดงเหตุผลประกอบด้วย และให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำสั่งไม่รับฎีกานั้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา

๒. ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๒๙ ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ คำร้องตามมาตรา ๔๔ เพียงแสดงว่าอัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้

อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้คดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยมาตรา ๔๖ วรรคสี่ ถือเป็นกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวน โดยมีระบบการกลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ แม้บทบัญญัติ ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบต่อความเป็นอิสระของศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วย ความเป็นอิสระของตุลาการ ค.ศ. ๑๙๘๕ หลักการที่ ๑ ก็ตาม แต่ประเด็นตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์เกี่ยวกับหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งหลักความเสมอภาคของบุคคลดังกล่าว เป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรมที่มีหลักเกณฑ์ อันเป็นสาระสำคัญ คือ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามคำร้องความเสมอกันในกฎหมายย่อมหมายถึง คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ระหว่างคดีด้วยกันเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่มีการปฏิบัติแตกต่างกัน แต่กรณีคดีนี้เป็นคดีที่อัยการ เป็นโจทก์กับคดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลยที่มีลักษณะและกระบวนการยุติธรรมที่แตกต่างกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อท ๖๓/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ ๕๕๓๔/๒๕๖๔ กรณีพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๒ คน ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ในฐานความผิดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งขณะเกิดเหตุจำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลดอนยายหอม อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม มีอำนาจอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตำบลดอนยายหอม มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่จำเลยที่ ๒ ไม่มีอำนาจอนุมัติฎีกาเบิกเงินและไม่ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ ๑ ให้อนุมัติฎีกาเบิกเงิน เมื่อเทศบาลตำบลดอนยายหอมได้ทำสัญญาจ้าง บริษัท เจ.ซี.อีควิปเมนท์ (๑๙๙๗) จำกัด ผู้เสียหาย ดำเนินโครงการ

ก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก และทำการรื้อถอนสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กเก่า เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จได้มีหนังสือส่งมอบงานไปยังเทศบาลตำบลดอนยายหอม คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานจ้างโดยเห็นว่างานถูกต้องตามสัญญาและระเบียบทางราชการ ไม่มีเหตุทักท้วงการอนุมัติฎีกาดังกล่าว จึงเสนอเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำเลยที่ ๑ ได้รับฎีกาเบิกจ่ายเงินแล้ว แต่ไม่ดำเนินการอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้เสียหาย เมื่อมีการทวงถามจากผู้เสียหาย จำเลยที่ ๑ กลับเรียกให้ผู้เสียหายจ่ายเงินค่าตอบแทนก่อนจึงจะอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายให้ แต่ผู้เสียหายปฏิเสธไม่ยอมจ่ายเงินตามที่ถูกเรียกร้อง จนกระทั่งวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เทศบาลตำบลดอนยายหอมจึงได้เบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้เสียหาย ทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการได้รับเงินค่าก่อสร้างล่าช้า จึงได้มีหนังสือกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินคดีจำเลยที่ ๑ ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และจำเลยที่ ๒ ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติว่า การกระทำของจำเลยทั้งสองมีมูลเป็นความผิดทางอาญาตามข้อกล่าวหา ได้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา ต่อมาพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ จำเลยที่ ๒ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๖ จำคุกจำเลยที่ ๑ มีกำหนด ๓ ปี จำคุกจำเลยที่ ๒ มีกำหนด ๒ ปี จำเลยทั้งสองยื่นอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์ (ที่ถูก ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) พิพากษาแก้เป็นว่า จำคุกจำเลยที่ ๑ มีกำหนด ๒ ปี และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติของจำเลยที่ ๑ ไว้ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา และให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและฎีกา (ที่ถูก คำฟ้องฎีกา) ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ คัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (ที่ถูก ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) ว่า คดีมีพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาและคำให้การของพยานสำคัญในชั้นไต่สวนมีน้ำหนักให้รับฟัง อาจเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (ที่ถูก ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) ได้ กรณีเป็นปัญหาสำคัญและมีเหตุอันสมควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย โดยอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของโจทก์เพื่อศาลฎีกาจะได้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยทั้งสองตามฟ้องต่อไป ศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาของโจทก์

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและฎีกา (ที่ถูก และคำฟ้องฎีกา) ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยศาลฎีกาแผนกคดีคำสั่งคำร้องและขออนุญาตฎีกาในศาลฎีกา เห็นว่า ฎีกาของจำเลยที่ ๑ ไม่เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จำเลยที่ ๑ ฎีกา ให้ยกคำร้อง และไม่รับฎีกาของจำเลยที่ ๑ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ขอให้ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้สิทธิพิเศษแก่อัยการสูงสุดมีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองฎีกาของพนักงานอัยการโจทก์ว่ามีเหตุอันสมควรที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยและให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับไว้พิจารณานั้น ถือว่ากฎหมายดังกล่าวให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรงซึ่งไม่เป็นธรรมแก่จำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ เท่ากับจำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๖ พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว” มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำร้องตามมาตรา ๔๔ ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การวินิจฉัยให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรรับฎีกา” มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (๕) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต (๖) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (๗) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา ให้แสดงเหตุผลประกอบด้วย และให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำสั่งไม่รับฎีกานั้น" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา" ซึ่งหลักเกณฑ์การฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๖ พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนการพิจารณาว่าจะรับฎีกาไว้พิจารณาหรือไม่นั้น จะวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคน การวินิจฉัยเป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรรับฎีกา หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ศาลฎีกาจะรับฎีกาไว้พิจารณา แต่หากเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาไว้ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๔๕ ทั้ง ๆ ที่เป็นคู่ความในคดีเดียวกัน ซึ่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า "ในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือคดีที่ต้องห้ามฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย แต่อัยการศาลสูงพิจารณาแล้วเห็นสมควรอุทธรณ์หรือฎีกา ให้มีคำสั่งอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วทำบันทึกส่งเรื่องที่จะให้รับรองอุทธรณ์หรือฎีกา พร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดหรือผู้ที่อัยการสูงสุดมอบหมายโดยเร็วและต้องมิให้เสียหายแก่ราชการ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" และวรรคสอง กำหนดว่า "การส่งเรื่องให้รับรองอุทธรณ์

หรือฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งสำนวนการสอบสวน สำเนาคำพิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ คำฟ้องอุทธรณ์หรือคำฟ้องฎีกา และถ้ามีพยานหลักฐานใดในชั้นศาลที่อาจเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ก็ให้ส่งพยานหลักฐานนั้นไปด้วย" แม้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย จะเป็นกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ก็ตาม แต่อำนาจในการวินิจฉัยว่าจะรับฎีกาหรือไม่นั้น หาได้เป็นอำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ประการใด เพราะมาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาโดยองค์คณะไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ ต่างจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเห็นว่าสิทธิของคู่ความในคดีเดียวกันที่จะฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ตาม สมควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การที่มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และวรรคห้า บัญญัติว่า "บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม"

เนื่องจากขณะนี้อาจมีคดีที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา และที่กำลังจะดำเนินการตามมาตรานี้อยู่อีก จึงให้คำวินิจฉัยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยให้มีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ แล้ว ในส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ด้วยนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัย เอกสารประกอบ ความเห็น และข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ฎีกา โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญ...” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา”

เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมาตรา ๔๖ วรรคสี่ ดังกล่าว มีความมุ่งหมายให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองว่าคดีใดเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นเหตุอันควรให้ศาลฎีกาได้วินิจฉัย เนื่องจากกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย และกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง ไม่เป็นธรรมสำหรับจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ ทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖

วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า การฎีกาคือการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ อันเป็นหลักประกันสิทธิของคู่ความในคดีให้ได้รับความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีไว้ในหมวด ๕ ฎีกา มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ กำหนดให้มีการพิจารณาคดีเพียงสองชั้นศาล คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุด ซึ่งการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นระบบการขออนุญาตฎีกา แม้ว่ากระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลก็ตาม แต่โดยที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุด การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นระบบการขออนุญาตฎีกา โดยยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาต่อศาลฎีกา การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกับกรณีคดีที่มีการพิจารณาคดีเพียงสองชั้นศาลอันเป็นความผิดทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่คู่ความไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการหรือจำเลย ที่จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาก่อนจึงจะมีสิทธิฎีกา คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในฐานะคู่ความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยให้มีศักยภาพในการต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับความเสมอภาคและความยุติธรรมตามครรลองของกฎหมาย และบรรลุถึงหลักนิติธรรมที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รวมทั้งไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลของความแตกต่างในสถานะของบุคคล ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ระหว่างคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์กับคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ไว้แตกต่างกันรวมทั้งฝ่ายจำเลยด้วย โดยกำหนดให้ศาลฎีกาต้องรับฎีกาของพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุด

ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกา โดยศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งเป็นประการอื่นได้ ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่างพนักงานอัยการและคู่ความอื่นได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักความเสมอภาค ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ต่อไป

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำร้องของจำเลยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

จำเลยโต้แย้งอ้างว่า การให้อัยการสูงสุดมีสิทธิรับรองฎีกาของพนักงานอัยการซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เสมอกันในทางกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

สำนักงานอัยการสูงสุดชี้แจงว่า คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์จะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว จึงแตกต่างจากคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเอง ก่อนการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้ง

ในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

เห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผยให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน และดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยความรวดเร็วโดยไม่กระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความ การฟ้องคดีของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะได้รับการกลั่นกรองจากหน่วยงานของรัฐ แต่ในกระบวนการพิจารณาในศาลยังคงถือเป็นคู่ความที่มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับราษฎรที่เป็นจำเลย ศาลมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับคู่ความทุกฝ่ายรวมถึงราษฎรที่เป็นคู่ความด้วย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

การยื่นฎีกาในคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นระบบสิทธิเปิดโอกาสให้อธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองฎีกาได้ ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงหลักการฎีกาใหม่เป็นระบบขออนุญาตฎีกาในคดีบางประเภท โดยบัญญัติให้คำพิพากษาศาลชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด หากคู่ความประสงค์จะฎีกาต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วให้ศาลฎีกาตรวจสอบกลั่นกรองเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวก่อนการรับฎีกาไว้พิจารณา ซึ่งใช้กับคู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ดังเช่นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙

คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อหน้าที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะประเภท มีความรู้ความชำนาญ ในชั้นอุทธรณ์ก็มีบทบัญญัติให้การดำเนินกระบวนพิจารณาโดยแผนกคดีเฉพาะในศาลอุทธรณ์เพียงแห่งเดียว และตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๒ บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้เป็นที่สุด หากคู่ความฝ่ายใดประสงค์จะยื่นฎีกา สามารถกระทำได้โดยการขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาตามมาตรา ๔๔ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ ให้ศาลฎีการับฎีกาไว้พิจารณาเมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย โดยได้กำหนดกรณีตัวอย่างที่ถือเป็นปัญหาสำคัญไว้ตามมาตรา ๔๖ แต่มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดที่จะลงลายมือชื่อรับรองฎีกาโดยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ และให้ศาลฎีการับฎีกาไว้พิจารณานั้น เห็นว่า ในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พนักงานอัยการถือเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งเหมือนกับจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน เมื่อคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว การที่คู่ความจะฎีกาได้จึงควรจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน

โดยให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ การบัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองฎีกาของพนักงานอัยการซึ่งมีสถานะเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งไม่ต่างจากจำเลย การที่อัยการสูงสุดรับรองฎีกาแล้วให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับไว้พิจารณานั้น เท่ากับเป็นการให้อัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการในหน่วยงานเดียวกัน สามารถอ้างเหตุอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๔๖ ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ แต่จำเลยที่เป็นคู่ความไม่มีสิทธิอ้างเหตุอื่นได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นบทบัญญัติที่ไม่เสมอกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ บัญญัติให้อธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป นั้นเป็นระบบฎีกาโดยสิทธิ ซึ่งราษฎรที่เป็นจำเลยก็มีสิทธิที่จะขอให้ผู้พิพากษาที่ลงชื่อในคำพิพากษาอนุญาตให้ฎีกาได้ นับว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสิทธิฎีกาเท่าเทียมกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” อันเป็นการยืนยันการให้ความคุ้มครองของรัฐต่อเสรีชนจะต้องได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย ภายใต้กระบวนการยุติธรรม เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควร

ที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา" บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองว่าคดีใดเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นเหตุอันควรให้ศาลฎีกาได้วินิจฉัย เนื่องจากกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย และกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง ไม่เป็นธรรมสำหรับจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ ทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น

เห็นว่า การฎีกาคือการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ อันเป็นหลักประกันสิทธิของคู่ความในคดีให้ได้รับความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีไว้ในหมวด ๕ ฎีกา มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ กำหนดให้มีการพิจารณาคดีเพียงสองชั้นศาล คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุด ซึ่งการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นระบบการขออนุญาตฎีกาโดยยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกาและให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็วตามมาตรา ๔๔ จากนั้นศาลฎีกาจะพิจารณาว่าปัญหาที่ฎีกาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

หรือไม่ เมื่อปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ ศาลฎีกาก็จะมีคำสั่งรับฎีกาไว้พิจารณา กรณีที่เป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีกาต้องรับฎีกาไว้พิจารณายังรวมถึงกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัยโดยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ แต่การรับรองฎีกาของอัยการสูงสุดจะรับรองฎีกาได้เฉพาะในฎีกาของพนักงานอัยการเท่านั้น อัยการสูงสุดจะรับรองในฎีกาของคู่ความอื่นที่ไม่ใช่ฎีกาของพนักงานอัยการไม่ได้ เช่น ฎีกาของจำเลย หรือฎีกาของโจทก์ร่วมซึ่งเป็นผู้เสียหาย หรือฎีกาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือฎีกาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หากอัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาที่ไม่ใช่ฎีกาของพนักงานอัยการก็ไม่ทำให้ฎีกาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาต้องรับฎีกา แตกต่างจากการรับรองฎีกาของอัยการสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ที่บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป” การรับรองฎีกาของอัยการสูงสุดในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีข้อจำกัดและแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น กรณีดังกล่าวข้างต้นย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่างพนักงานอัยการและคู่ความอื่นได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลฎีกา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อท ๖๓/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ ๕๕๓๔/๒๕๖๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ฟ้องนายวิทยา ศุภศิริโภคา จำเลยที่ ๑ และนายสุรเชษฐ จำปาศรี จำเลยที่ ๒ ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง พิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) จำคุกจำเลยที่ ๑ มีกำหนด ๓ ปี จำเลยที่ ๒ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) ประกอบมาตรา ๘๖ จำคุกจำเลยที่ ๒ มีกำหนด ๒ ปี จำเลยทั้งสองยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า จำคุกจำเลยที่ ๑ มีกำหนด ๒ ปี และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา และให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒

โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและฎีกา อัยการสูงสุดรับรองฎีกาของโจทก์ ศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาของโจทก์ จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาและฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีคำสั่งคำร้องและขออนุญาตฎีกาในศาลฎีกา เห็นว่า ฎีกาของจำเลยที่ ๑ ไม่เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย มีคำสั่งไม่อนุญาตให้จำเลยที่ ๑ ฎีกา ยกคำร้อง และไม่รับฎีกา จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ

วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา เป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ ซึ่งหากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีสิทธิยื่นฎีกาและต้องบังคับไปตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์

ศาลฎีกาเห็นว่าจำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ประเด็นที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลจึงให้องค์กรที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและส่งเอกสารหรือหลักฐานต่อศาล ซึ่งอัยการสูงสุด เลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๔๖ ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๔๔ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” สาระสำคัญจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้เท่าเทียมกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ส่วนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบปรากฏอยู่ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๔๔ - ๔๘ สรุปได้ว่า ผู้ฎีกาจะต้องยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง คำร้องดังกล่าวให้พิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนและผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อยสามคนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกานั้นไว้พิจารณาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ปัญหาสำคัญดังกล่าวนี้ให้รวมถึงกรณีที่บัญญัติไว้รวม ๗ ประการด้วยตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ทั้งนี้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ กรณีตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่

จึงแตกต่างจากสิทธิของฝ่ายจำเลยในการขออนุญาตฎีกา ซึ่งศาลฎีกาจะต้องพิจารณาเสียก่อนตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ว่า ปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ มิใช่ให้รับฎีกาได้เลยดังเช่นในกรณีที่อัยการสูงสุดรับรอง

จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า คำว่า “บุคคล” ในบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ มีความหมายอย่างไร

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ และหมวด ๔ เป็นเรื่อง “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” กับ “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” ส่วนหมวด ๕ และหมวด ๖ เป็นเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” กับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งคำว่า “บุคคล” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในหมวด ๓ และหมวด ๔ ตั้งแต่มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๕๐ เช่น มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย...” ส่วนคำว่า “รัฐ” ปรากฏอยู่ในหมวด ๕ และหมวด ๖ ตั้งแต่มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๗๘ เช่น ในมาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” ดังนั้น คำว่า “บุคคล” ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง รวมทั้งมาตราอื่น ๆ ในหมวด ๓ และหมวด ๔ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย จึงหมายถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเอกชนที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มิได้มุ่งหมายถึงรัฐในหมวด ๕ และหมวด ๖ ด้วยแต่อย่างใด และคำว่า “รัฐ” ในหมวด ๕ และหมวด ๖ ก็ย่อมมิได้มุ่งหมายถึงบุคคลตามหมวด ๓ และหมวด ๔ ด้วยเช่นกัน บทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย...” จึงมิอาจแปลความได้ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเอกชนตามหมวด ๓ และหมวด ๔ ดังกล่าว กับรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนโดยสภาพตามหมวด ๕ และหมวด ๖ จะต้องเสมอกันในกฎหมายตามนัยแห่งมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นอันพึงพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งกระทำการแทนรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ (๒) ว่า “ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ” คำว่า “กฎหมายอื่น” ดังกล่าว รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำแทนรัฐในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมไว้เช่นเดียวกับที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ พนักงานอัยการและอัยการสูงสุดต้องทำหน้าที่แทนรัฐในการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบ ตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาสำนวนการสอบสวนเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตลอดจนการดำเนินคดีในศาลไปจนกระทั่งคดีถึงที่สุด โดยที่คดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ สถานะของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงปฏิบัติหน้าที่เป็นโจทก์ในคดีแทน “รัฐ” มิใช่ในฐานะที่เป็นโจทก์ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเหมือนกับจำเลย เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดในคดีนี้ อันรวมถึงการฎีกาและการรับรองฎีกาว่าคดีมีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย จึงเป็นการปฏิบัติในฐานะที่เป็นผู้กระทำแทนรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านความสงบเรียบร้อยของสังคม การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” อันแตกต่างไปจากสิทธิของฝ่ายผู้ต้องหาหรือจำเลยในฐานะที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ศาลฎีกาจะต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เสียก่อนว่ากรณีเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกันโดยไม่เท่าเทียมกันตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด และเมื่อศาลฎีการับฎีกาดังกล่าวไว้พิจารณาแล้ว ศาลฎีกาก็ยังคงมีอำนาจในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยฎีกาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเช่นเดียวกันทั้งสองกรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ศาลแพ่ง** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม (นางสาวอภิญญา ศิรมณีรัตน์ ที่ ๗ นางสาวอิศรา ศิรมณีรัตน์ ที่ ๘ และ นางสาวพิชญา ศิรมณีรัตน์ ที่ ๙) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๑๒๑๔/๒๕๖๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท ดีดี มอลล์ จำกัด หรืออินสแควร์ ช้อปปิ้งมอลล์ หรือ เจ.เจ.เซ็นเตอร์ จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๑๐ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งว่า จำเลยที่ ๑ ทำสัญญาสินเชื่อกับโจทก์ จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ นำสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์มาจดทะเบียนตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑

โดยโจทก์ขอให้จำเลยทั้งสิบร่วมกันชำระเงิน หากจำเลยทั้งสิบไม่ชำระเงิน ให้ยึดทรัพย์จำนำหุ้นของจำเลยที่ ๑ และสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์ ของจำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ และทรัพย์สินอื่นของจำเลยทั้งสิบออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไป มิฉะนั้น การจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ เป็นการจำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ และมาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ เป็นการจำกัดสิทธิผู้ให้หลักประกันในการต่อสู้คดีเรื่องอายุความ ซึ่งลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ จำเลยทั้งสามขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสามโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ สำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... สำเนาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ....

๒. กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปแนวทางเดียวกันว่า การนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ จำนำและจำนอง มีข้อจำกัดโดยการจำนำจะมีแต่เฉพาะสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันในการจำนำได้ และต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนำ ผู้จำนำไม่มีสิทธิใช้ทรัพย์สินของตนในระหว่างที่ใช้เป็นหลักประกัน ส่วนการจำนองแม้ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนอง แต่หลักประกันมีได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ด้วยข้อจำกัดของการจำนำและจำนองจึงมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นสองฉบับเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔

เพื่อให้สามารถจดทะเบียนจำนองเครื่องจักรเป็นประกันการชำระหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกำหนดวิธีการจำนองเรือเดินทะเลเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขข้อจำกัดของการจำนำและจำนองได้อย่างแท้จริง เพราะยังมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมากที่ผู้ประกอบการไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่แหล่งทุน เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการประกอบสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้มีการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถจำนำหรือจำนองได้มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน จึงตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมาตรา ๒๒ บัญญัติให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อประกันการชำระหนี้ต่อมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบธุรกิจมาใช้เป็นหลักประกันเพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อให้ผู้ให้หลักประกันสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง หากกำหนดให้ผู้ให้หลักประกันสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ต่อไปได้อีก จะทำให้ผู้ให้หลักประกันไม่สามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจเพื่อหาประโยชน์ต่อไปได้ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ ส่วนกรณีมาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้นั้น เนื่องจากสัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงนำหลักการบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๕ มากำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย เพื่อคุ้มครองผู้รับหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกันกับสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกัน หรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกัน

เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้ และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้น การจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” และมาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้”

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการสำคัญของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ คือ เป็นการตราทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไว้แก่ผู้รับหลักประกัน โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกัน เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ และทรัพย์สินที่จะนำมาเป็นหลักประกันตามความในมาตรา ๘ ได้แก่ กิจการ สิทธิเรียกร้อง สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า อสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง ทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งทรัพย์สินบางประเภทเป็นสังหาริมทรัพย์ที่อาจนำไปจำนำได้ แต่มาตรา ๒๒ ยังคงให้ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน จำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้

รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การที่มาตรา ๒๒ กำหนดห้ามนำหลักประกันไปจำนำต่อไปนั้น เนื่องจากการจำนำต้องส่งมอบทรัพย์จำนำให้แก่ผู้รับจำนำ ทรัพย์สินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในความครอบครองของผู้จำนำ ทำให้ผู้ให้หลักประกันซึ่งเป็นผู้จำนำไม่สามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจของตน อันจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้รับหลักประกันซึ่งเป็นเจ้าหนี้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ยังสามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันประกอบธุรกิจได้ต่อไป ประกอบกับเมื่อพิจารณา มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินสิ่งหนึ่งตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หากมีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ด้วยให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันและผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” แล้ว เห็นได้ว่าผู้ให้หลักประกันยังสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปเป็นหลักประกันหรือไปจำนองแก่ผู้รับหลักประกันรายอื่นได้อีกหลายรายตามมูลค่าทรัพย์สินที่ยังคงเหลือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอย่างสูงสุด การห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง มีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกัน และเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจรวมถึงความไว้วางใจและความเชื่อมั่นระหว่างคู่สัญญาด้วย แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ยังคงได้สัดส่วนระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะที่เป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกันซึ่งมีลักษณะเดียวกับการจำนอง เมื่อพิจารณามาตรา ๘๐ ที่บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ” เห็นได้ว่าสัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปก็ต่อเมื่อสัญญาประธานระงับสิ้นไปด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุอายุความเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเหตุที่ทำให้หนี้ระงับสิ้นไป ได้แก่ การชำระหนี้ ปลดหนี้ หักกลบลบหนี้ แปลงหนี้ใหม่ และหนี้เกลื่อนกลืนกัน การที่หนี้ขาดอายุความจึงไม่เป็นเหตุให้หนี้ระงับ เพราะมูลหนี้ตามสัญญายังคงมีอยู่เพียงแต่ลูกหนี้มีสิทธิอันจะอ้างได้ตามกฎหมายที่จะปฏิเสธในการชำระหนี้เท่านั้น การที่ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็เพราะมูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้การบังคับหลักประกันกรณีผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับหลักประกัน โดยให้ระบุในคำร้องด้วยว่าจะบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันด้วยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ โดยผู้รับหลักประกันจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เพื่อไม่ให้ผู้รับหลักประกันเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาดอกเบี้ยสูงเกินควร พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

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 ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยเหตุที่การนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก่ การจำนำและการจำนอง โดยการจำนำจะมีได้แต่เฉพาะสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันการจำนำได้ โดยต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนำ ผู้จำนำจึงไม่อาจใช้ทรัพย์สินของตนในระหว่างที่จำนำได้ ส่วนการจำนองนั้นไม่ต้องมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนอง

แต่จำนองได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น จึงเป็นข้อจำกัดของการจำนำและการจำนองเพราะยังมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมากของผู้ประกอบธุรกิจที่สมควรเป็นหลักประกันให้แก่แหล่งทุนได้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกัน เช่น วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ สิทธิการเช่าต่าง ๆ ทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้น เพื่อให้มีการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถจำนำหรือจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น โดยพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ จากเจตนารมณ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งส่งเสริมการประกอบธุรกิจและคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน โดยให้ผู้ให้หลักประกันสามารถนำทรัพย์สินตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดมาเป็นหลักประกัน สร้างความมั่นใจให้กับผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน ทั้งยังช่วยลดภาระของศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีในกระบวนการบังคับหลักประกันที่อาจจะมีขึ้นภายใต้สัญญาหลักประกันทางธุรกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

สำหรับพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกัน

เป็นอย่างอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” และมาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้”

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญญาจำนำเป็นสัญญาอุปกรณ์เพื่อประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ซึ่งเป็นหนี้ผู้รับจำนำอยู่ โดยผู้จำนำส่งมอบสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำยึดถือไว้เพื่อเป็นประกัน ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๗ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ ที่กำหนดว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ผู้ให้หลักประกันตราทรัพย์สินไว้แก่ผู้รับหลักประกัน เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่จำต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน และมาตรา ๑๓ ที่กำหนดว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียนแล้ว จะเห็นได้ว่า โดยลักษณะของสัญญาจำนำและสัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สัญญาหลักประกันทางธุรกิจผู้ให้หลักประกันไม่จำต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน แต่ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานทะเบียนไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ในขณะที่สัญญาจำนำ ผู้จำนำต้องส่งมอบสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำยึดถือไว้ โดยที่ไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น หากให้ผู้ให้หลักประกันสามารถนำสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกันไปจำนำกับเอกชนรายใดได้ก็จะไม่สามารถทำการตรวจสอบได้และส่งผลให้ความเชื่อมั่นในหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจของผู้รับหลักประกันไม่มีความแน่นอนหรือหมดสิ้นไป นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ยังกำหนดให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เพื่อให้ผู้ให้หลักประกันสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในระหว่างที่ทรัพย์สินนั้นใช้เป็นหลักประกันอย่างแท้จริง เพราะหากกำหนดให้ผู้ให้หลักประกันสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ต่อไปได้แล้วก็จะมีผลให้ผู้ให้หลักประกันไม่สามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจเพื่อหาประโยชน์ต่อไปได้ ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยังสามารถใช้ประกอบธุรกิจได้ต่อไป การห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้

ไปจำนำมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกัน และมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วย เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจรวมถึงความไว้วางใจและความเชื่อมั่นระหว่างคู่กรณี บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ให้หลักประกัน เป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะที่เป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วยความสมัครใจของคู่สัญญา ซึ่งทรัพย์สินที่สามารถนำมาเป็นหลักประกันได้เป็นไปตามมาตรา ๘ ได้แก่ กิจการ สิทธิเรียกร้อง สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า อสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง ทรัพย์สินทางปัญญา และทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวเป็นได้ทั้งสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ สิทธิเรียกร้อง และทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้น โดยลักษณะของสัญญาจึงมุ่งไปที่ความเชื่อมั่น (Trust) ในการทำสัญญาระหว่างผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกันเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๐ ที่บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ” จะเห็นว่าสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะระงับสิ้นไปก็ต่อเมื่อสัญญาประธานระงับสิ้นไปด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุอายุความเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเหตุที่ทำให้หนี้ระงับสิ้นไป ได้แก่ การชำระหนี้ ปลดหนี้ หักกลบลบหนี้ แปลงหนี้ใหม่ และหนี้เกลื่อนกลืนกัน ดังนั้น มูลหนี้ตามสัญญายังคงมีอยู่เพียงแต่ลูกหนี้มีสิทธิอันจะอ้างได้ตามกฎหมายที่จะปฏิเสธการชำระหนี้เท่านั้น การที่ผู้รับหลักประกันสามารถบังคับหลักประกันได้แม้หนี้

ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้ว ก็เพราะเป็นสัญญาที่อาศัยความเชื่อมั่น (Trust) ในการประกอบธุรกิจระหว่างกัน และมูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินนั้น การที่หนี้ขาดอายุความจึงไม่เป็นเหตุให้หนี้ระงับแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้การบังคับหลักประกันกรณีผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับหลักประกัน โดยให้ระบุในคำร้องด้วยว่าจะบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันด้วยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผู้รับหลักประกันจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เพื่อความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจและเพื่อไม่ให้ผู้รับหลักประกันเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาดอกเบี้ยสูงเกินควร พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่าเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้าง สอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

(๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

(๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

(๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

(๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ว่าจะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดระยะเวลาและขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตามรัฐอาจตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะรายได้ตามความจำเป็น โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้อง

ส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๒ ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ”

“มาตรา ๘๑ ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้”

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่งมีหลักการสำคัญว่าเมื่อคู่สัญญาตกลงทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ผู้ให้หลักประกันยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินของตนที่นำไปเป็นหลักประกัน มีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น การที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง บัญญัติห้ามนำหลักประกันดังกล่าวไปจำนำต่อไปนั้น ก็เนื่องจากการจำนำจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำ เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความครอบครองของผู้จำนำ ผู้ให้หลักประกันซึ่งเป็นผู้จำนำจะไม่สามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจของตนได้

ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยังสามารถใช้ประกอบธุรกิจต่อไปได้ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินสิ่งหนึ่งตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หากมีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ด้วย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันและผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” แล้ว ผู้ให้หลักประกันจึงยังสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปเป็นหลักประกันหรือไปจำนองแก่ผู้รับหลักประกันรายอื่นได้อีกหลายรายตามมูลค่าทรัพย์สินที่ยังคงเหลือ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอย่างสูงสุด การห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำจึงมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง และจะมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ยังคงได้สัดส่วนระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะที่เป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกันซึ่งมีลักษณะเดียวกับการจำนอง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๐ (๑) ที่บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ” จะเห็นได้ว่าสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะระงับสิ้นไปก็ต่อเมื่อสัญญาประธานระงับสิ้นไปด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความเช่นเดียวกับการจำนอง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ ลักษณะ ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป หมวด ๕ ความระงับหนี้ ได้แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน อันได้แก่ ส่วนที่ ๑ การชำระหนี้ ส่วนที่ ๒ ปลดหนี้ ส่วนที่ ๓ หักกลบลบหนี้ ส่วนที่ ๔ แปลงหนี้ใหม่ และส่วนที่ ๕ หนี้เกลื่อนกลืนกัน ดังนั้น การที่หนี้ขาดอายุความจึงไม่เป็นเหตุทำให้เกิดความระงับหนี้แต่อย่างใด โดยมูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจยังคงมีอยู่ เพียงแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑๐ ได้บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความ ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้ การที่ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็เพราะพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้มูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๘ ยังบัญญัติให้การบังคับหลักประกันกรณีผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับหลักประกัน โดยให้ระบุในคำร้องด้วยว่าจะบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันด้วยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ ก็เพื่อไม่ให้ผู้รับหลักประกันเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาดอกเบี้ยสูงเกินควร พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในข้อโต้แย้งส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้

มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” และมาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ ความระงับสิ้นไปแห่งสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ โดยมาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การประกันการชำระหนี้เป็นสัญญาทางแพ่งรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นจากคู่สัญญาตกลงทำสัญญาเพื่อประกันการชำระหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในสัญญาประธาน การประกันการชำระหนี้มีได้ทั้งการประกันการชำระหนี้ด้วยบุคคล และการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สิน โดยการประกันการชำระหนี้ด้วยบุคคลเป็นกรณีที่บุคคลอื่นเข้าผูกพันกับเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้แทนลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เรียกว่า การค้ำประกัน และการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินเป็นกรณีที่นำทรัพย์สินของลูกหนี้หรือบุคคลอื่นเข้าประกันไว้แทนการชำระหนี้ ซึ่งมีอยู่ ๒ รูปแบบ อันได้แก่ การจำนองและการจำนำ โดยทั้งการจำนองและการจำนำนั้นมีข้อแตกต่างกันในประการสำคัญ คือ ประเภทของทรัพย์สินที่นำมาประกันการชำระหนี้ และการส่งมอบตัวทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยการจำนองเป็นกรณีที่ผู้จำนองเอาทรัพย์สิน ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์บางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้มีทะเบียนตราไว้แก่ผู้รับจำนอง โดยมิได้มีการส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับจำนอง ซึ่งผู้จำนองยังคงมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินที่จำนองได้อยู่เช่นเดิม ส่วนการจำนำเป็นกรณีที่ผู้จำนำได้ส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำ ได้แก่ สังหาริมทรัพย์ ให้แก่ผู้รับจำนำ โดยหลักการดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่รองรับหลักการที่เกี่ยวกับการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์ไว้หลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีสาระสำคัญเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมนำเครื่องจักรที่ได้จดทะเบียนแล้วไปจำนองเป็นประกันชำระหนี้ได้ เนื่องจากเดิมเครื่องจักรมิใช่สังหาริมทรัพย์ซึ่งได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย จึงไม่ใช่ทรัพย์สินที่อาจจำนองได้ตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ได้กำหนดให้มีการจำนองเรือและบุริมสิทธิสิทธิพิเศษเหนือเรือเดินทะเลออกจากกฎหมายว่าด้วยเรือไทยซึ่งยังคงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพาณิชย์นาวีของไทย และคุ้มครองส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับเรือเดินทะเลได้อย่างเหมาะสม ด้วยข้อจำกัดของประเภททรัพย์สินที่นำมาเป็นประกันการชำระหนี้ยังจำกัดอยู่เพียงบางประเภทเท่านั้น ทั้งยังมีทรัพย์สินอีกหลายประเภทที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงและสามารถเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจได้ เช่น สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา โดยอาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้

ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกัน และการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังมีข้อจำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น จึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ ทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ และเพื่อสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ จึงเป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้

ข้อโต้แย้งประการแรกที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้นิยามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจไว้ในมาตรา ๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจ คือสัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ให้หลักประกัน ตราทรัพย์สินไว้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับหลักประกัน เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ โดยไม่จำเป็นต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน” จากนิยามข้างต้นพบว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดหลักการประการสำคัญของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ คือ การตราทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไว้แก่ผู้รับหลักประกัน โดยมิต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่มีขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้หลักประกันในสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ โดยกำหนดสิทธิของผู้ให้หลักประกันที่มีเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน และได้กำหนดข้อห้ามของผู้ให้หลักประกันไว้ด้วย โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒ ได้กำหนด

สิทธิที่ผู้ให้หลักประกันพึงมีได้ในทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ในกรณีที่ได้นำทรัพย์สินดังกล่าวเข้าทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจไว้กับผู้รับหลักประกันแล้วก็ตาม โดยกำหนดให้มีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน สามารถใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน ได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน หรือแม้กระทั่งมีสิทธิในการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปจำนองต่อได้ ซึ่งถือได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้ให้หลักประกันตามบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับนิยามของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ ที่ว่า ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินตราไว้เพื่อประกันการชำระหนี้ โดยไม่จำต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน สำหรับมาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่ได้กำหนดข้อห้ามไว้ในการใช้สิทธิของผู้ให้หลักประกัน โดยกำหนดว่าหากผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อประกันการชำระหนี้ต่อการจำนำนั้นจะตกเป็นโมฆะนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากตัวทรัพย์สินที่จะนำมาเป็นหลักประกันได้ตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ อันได้แก่ ทรัพย์สินที่เป็นกิจการ สิทธิเรียกร้อง สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า อสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง ทรัพย์สินทางปัญญา หรือทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พบว่ามีทรัพย์สินบางชนิดที่เป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่อาจนำไปจำนำได้ หากมิได้บัญญัติข้อห้ามไว้จะทำให้เกิดกรณีที่ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจำนำตามนิยามในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๗ นั้น ผู้จำนำต้องส่งมอบสังหาริมทรัพย์ที่จำนำให้แก่ผู้รับจำนำ เห็นได้ว่า การส่งมอบทรัพย์สินมีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญาจำนำ ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ประสงค์ให้ผู้ให้หลักประกันยังมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพย์ที่เป็นหลักประกันได้เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง การที่มาตรา ๒๒ วรรคสองได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อเป็นการชำระหนี้ต่อไป มิฉะนั้นการจำนำจะตกเป็นโมฆะนั้น ไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ให้หลักประกันแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ให้หลักประกันยังคงมีสิทธิในการนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเข้าทำสัญญาประกันการชำระหนี้ต่อไปได้ในรูปแบบของการจำนองทรัพย์สิน หากทรัพย์สินนั้นยังมีมูลค่าคงเหลืออยู่ให้เต็มตามมูลค่าของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งยังมีสิทธิประการอื่นที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับข้อห้ามดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อโต้แย้งประการที่สองที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ที่ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุความไว้ในมาตรา ๑๙๓/๙ โดยบัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ” และมาตรา ๑๙๓/๑๐ บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความ ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจสรุปความหมายของอายุความ คือ กำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องต่อกัน ซึ่งต้องใช้สิทธิเรียกร้องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ลูกหนี้ย่อมมีสิทธิปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้ สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องความระงับแห่งหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอยู่ด้วยกัน ๕ เหตุ คือ การชำระหนี้ ปลดหนี้ หักกลบลบหนี้ แปลงหนี้ใหม่ และหนี้เกลื่อนกลืนกัน เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความและความระงับแห่งหนี้ประกอบกัน จะได้เห็นว่า อายุความมิใช่เหตุที่จะทำให้หนี้ที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ระงับสิ้นลงตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงเหตุแห่งการยกอายุความเป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้เท่านั้น เนื่องด้วยอายุความมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งการใช้สิทธิเรียกร้องมิให้เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้องละเลยในการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของตนจนล่วงเวลาที่กำหนดไว้ หากปล่อยให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องของตนโดยไม่จำกัดระยะเวลาไว้จะทำให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องหรือร้องขอให้ศาลบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนในเวลาใดก็ได้ ซึ่งหากปล่อยให้เป็นเช่นนั้น อาจส่งผลต่อพยานหลักฐานในการพิสูจน์สิทธินั้นคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงไปได้ สัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่คู่กรณีทำขึ้นเพื่อประกันการชำระหนี้ในสัญญาประธาน ซึ่งพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๐ ได้บัญญัติเหตุแห่งความระงับสิ้นไปของสัญญาหลักประกันทางธุรกิจไว้ โดยบัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ (๒) ผู้รับหลักประกันและผู้ให้หลักประกันตกลงกันเป็นหนังสือให้ยกเลิกสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ (๓) มีการไถ่ถอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน (๔) มีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการบังคับหลักประกันหรือ

เมื่อทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับหลักประกัน” และมาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้” เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๒๗ อันเป็นหลักการทั่วไปได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ของผู้ทรงสิทธิเหนือตัวทรัพย์ไว้ โดยบัญญัติให้ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนำ ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องส่วนที่เป็นประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้ ซึ่งหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ มีลักษณะก่อให้เกิดสิทธิเหนือตัวทรัพย์ที่เป็นหลักประกันเช่นเดียวกันกับสัญญาจำนอง โดยแม้หนี้ที่ประกันจะขาดอายุความ สัญญาจำนองก็ไม่ระงับสิ้นไปและผู้จำนองก็ยังคงมีสิทธิในการบังคับจำนองได้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้ว แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระเกินกว่าห้าปีไม่ได้ ตามมาตรา ๗๔๔ (๑) ประกอบมาตรา ๗๔๕ ประกอบกับแม้หนี้ตามสัญญาขาดอายุความก็มิได้เป็นเหตุแห่งการระงับสิ้นไปแห่งหนี้นั้นไม่ หากแต่เป็นเพียงเหตุแห่งการปฏิเสธไม่ชำระหนี้เท่านั้น การที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันบังคับหลักประกันได้แม้หนี้ที่ประกันขาดอายุความแล้ว จึงไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีตามข้อโต้แย้งแต่อย่างใด และหากพิจารณาจากความในมาตรา ๘๑ ตอนท้าย ที่บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่าจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้นั้น เห็นได้ว่า กฎหมายก็มิได้ให้สิทธิแก่ผู้รับหลักประกันมากจนทำให้ผู้ให้หลักประกันสูญเสียสิทธิไปจนเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาข้อความตามที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา ๘๑ ประกอบกับหลักกฎหมายอื่นที่มีความใกล้เคียงกันจึงไม่ถือว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือกระทบต่อสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน หรือเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อโต้แย้งประการที่สามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกัน

ทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติกระบวนการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และยังได้บัญญัติผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาประเด็นดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้เปิดช่องให้โต้แย้งในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้ ดังนั้น จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจของประเทศไทยมีพัฒนาการและได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากหลักกฎหมาย The Uniform Commercial Code ของประเทศสหรัฐอเมริกาและหลักกฎหมาย Floating Charge ของประเทศอังกฤษ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวน ๑๒ คน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าประเทศไทยยังขาดกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจที่ใช้เป็นเครื่องมือเกี่ยวกับหลักประกัน จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันและการบังคับหลักประกันขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในช่วงนั้นถูกยุบ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจขึ้น ซึ่งคณะกรรมการ

พิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยหลักประกันมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาและขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจดังกล่าวเป็นอันตกไป จนกระทั่งวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๒๒ ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ

มาตรา ๘๑ ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๔๔ อันจำนองย่อมระงับสิ้นไป

(๑) เมื่อหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดมิใช่เหตุอายุความ

(๒) เมื่อปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองด้วยหนังสือเป็นสำคัญ

(๓) เมื่อผู้จำนองหลุดพ้น

(๔) เมื่อถอนจำนอง

(๕) เมื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองตามคำสั่งศาลอันเนื่องมาแต่การบังคับจำนองหรือถอนจำนอง หรือเมื่อมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๗๒๙/๑

(๖) เมื่อเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองนั้นหลุด

มาตรา ๗๔๕ ผู้รับจำนองจะบังคับจำนองแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระในการจำนองเกินกว่าห้าปีไม่ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า โดยที่ทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ **ประเด็นตามคำร้องการที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำเพื่อประกันการชำระหนี้ต่อมิได้นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ให้หลักประกันสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในระหว่างที่ทรัพย์สินนั้นใช้เป็นหลักประกันได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังบัญญัติให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้นำทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบธุรกิจไปใช้เป็นประกันการชำระหนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันดังกล่าวสามารถใช้ประกอบธุรกิจได้ต่อไป สำหรับมาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เนื่องจากสัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๔ และมาตรา ๗๔๕ จึงได้นำบทบัญญัติในเรื่องการจำนองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย**

ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ จึงไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สินแต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีหมายเลขดำที่ พ ๑๒๑๔/๒๕๖๒ ของศาลแพ่ง ซึ่งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง บริษัท ดีดี มอลล์ จำกัด หรืออินสแควร์ ช้อปปิ้งมอลล์ หรือ เจ.เจ. เซ็นเตอร์ จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน ให้ร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ เนื่องจากโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ทำสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยจำเลยที่ ๑ ขอให้โจทก์ออกหนังสือค้ำประกันให้แก่จำเลยที่ ๑ เพื่อนำไปเป็นหลักประกันการเช่าที่ดินต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย และจำเลยที่ ๑ กับจำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ ได้ทำสัญญามอบสิทธิเรียกร้องเป็นหลักประกันทางธุรกิจกับโจทก์เพื่อเป็นการประกันหนี้ โดยนำสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์ที่จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ มีต่อจำเลยที่ ๑ มาจดทะเบียนเป็นหลักประกันการชำระหนี้ที่จำเลยที่ ๑ มีต่อโจทก์ หากบังคับหลักประกันได้เงินไม่พอชำระหนี้ จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ ยอมชำระส่วนที่ขาดจนครบ แล้วจำเลยที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาได้ โจทก์จึงได้ทวงถามให้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๑๐ ชำระหนี้และบอกกล่าวบังคับจำนอง แต่จำเลยทั้งสิบเพิกเฉยไม่ชำระหนี้แก่โจทก์ให้ครบถ้วน โจทก์จึงฟ้องขอให้จำเลยทั้งสิบร่วมกันชำระเงิน ๒,๓๗๙,๕๒๓,๑๑๕.๓๓ บาท พร้อมกำไร ค่าชดเชยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี จากต้นเงินจำนวน

๑,๖๑๔,๕๓๗,๕๖๙ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระให้แก่โจทก์เสร็จ หากจำเลยทั้งสิบไม่ชำระเงิน ให้ยึดทรัพย์จำนำเป็นหุ้นของบริษัทจำเลยที่ ๑ และสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์ ของจำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ และทรัพย์สินอื่นของจำเลยทั้งสิบออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์จนครบ และให้จำเลยที่ ๑ คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารโจทก์แก่โจทก์ หากคืนไม่ได้ขอให้จำเลยทั้งสิบชดใช้ค่าธรรมเนียมแก่โจทก์ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี ของวงเงินค่าประกันดังกล่าว นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะคืนหนังสือค้ำประกัน โดยให้จำเลยทั้งสิบชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแก่โจทก์

จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ ยื่นคำร้องขอให้ส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ให้หลักประกันอาจตราทรัพย์สินของตนไว้เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้อันบุคคลอื่นต้องชำระก็ได้ ขัดกับหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว และพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่มีการระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ อีกทั้งพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันขาดอายุความแล้วก็ได้ บทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับให้สิทธิต่อผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ให้หลักประกันว่า หนี้ที่ผู้รับหลักประกันมีสิทธิได้รับชำระหนี้นั้นขาดอายุความ ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิของบุคคล โดยไม่มีการระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เพราะเป็นบททั่วไป

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ คือ โดยที่ทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่

ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ จึงตรากฎหมายนี้เพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ ที่พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันอาจตราทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันการชำระหนี้อันบุคคลอื่นต้องชำระก็ได้” เป็นไปตามหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่เจ้าหนี้เป็นสำคัญ โดยเจ้าหนี้หรือผู้รับหลักประกันจะต้องเป็นสถาบันการเงินและบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อสร้างความมั่นใจในการให้สินเชื่อ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสถาบันการเงิน หมายถึง (๑) สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน (๒) บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตและบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย (๓) ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ตามบทนิยามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ (๑) นิติบุคคลเฉพาะกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (๒) ทรัสตีในนามทรัสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน (๓) บริษัทหลักทรัพย์ กองทุนรวม หรือผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (๔) นิติบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (๕) บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ (๖) นิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจแฟ็กเตอริง (๗) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเฉพาะกรณีกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ (๘) ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเฉพาะกรณีการให้สินเชื่อร่วมกับสถาบันการเงิน (๙) นิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อและให้เช่าแบบลิสซิ่ง (๑๐) นิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ ตามกฎกระทรวงกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้รับหลักประกัน พ.ศ. ๒๕๕๙ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การที่ผู้ให้หลักประกันจะตราทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันการชำระหนี้ของตนเองหรือประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้คนอื่นก็ได้หากผู้ให้หลักประกันยินยอมเข้าไปผูกพันทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจกับเจ้าหนี้หรือผู้รับหลักประกัน จึงมิได้ขัดต่อเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด และมิได้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่เป็นการให้สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินซึ่งเดิมมิอาจใช้เป็นหลักประกันได้ นำมาเป็นหลักประกันได้โดยชอบ ส่วนที่มาตรา ๒๒

วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” นั้น แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้รับหลักประกันมิให้เสียสิทธิที่ควรได้รับจากผู้ให้หลักประกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ที่บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้” นั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ว่า “ผู้รับหลักประกันมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันก่อนเจ้าหนี้สามัญไม่ว่าสิทธิในทรัพย์สินจะโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่” และมาตรา ๓๔ บัญญัติไว้ด้วยว่า “เมื่อมีบุริมสิทธิแย้งกับสิทธิตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจให้ถือลำดับบุริมสิทธิ ดังนี้ (๑) หากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเป็นสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิเป็นอย่างเดียวกันกับผู้รับจำนำตามมาตรา ๒๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีการจดทะเบียนจำนองสังหาริมทรัพย์นั้นไว้ด้วย ให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิเป็นอย่างเดียวกันกับผู้รับจำนองตามมาตรา ๒๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๒) หากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเป็นอสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้รับหลักประกันมีสิทธิเป็นอย่างเดียวกันกับผู้รับจำนองตามมาตรา ๒๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” เพราะสิทธิตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะเป็นทรัพยสิทธิ มิใช่สิทธิเรียกร้อง กำหนดอายุความฟ้องร้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องจึงไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงทรัพยสิทธิ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ด้วย โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๒๗ บัญญัติว่า “ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนำ ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องส่วนที่เป็นประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้” จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลพอสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับ

แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม (จำเลยที่ ๗ ที่ ๘ และที่ ๙) แล้ว ในส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัย ข้อมูลและเอกสารประกอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ

เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" วรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง" มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น" วรรคสอง บัญญัติว่า "ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ" มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า "ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้"

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่

จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ มีหลักการสำคัญว่าเมื่อคู่สัญญาตกลงทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ผู้ให้หลักประกันยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินของตนที่นำไปเป็นหลักประกัน มีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การที่มาตรา ๒๒ กำหนดห้ามนำหลักประกันดังกล่าวไปจำนำต่อไปนั้น เนื่องจากการจำนำจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำ เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความครอบครองของผู้จำนำ ผู้ให้หลักประกัน ซึ่งเป็นผู้จำนำจะไม่สามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจของตนได้ ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยังสามารถใช้ประกอบธุรกิจได้ต่อไป และเมื่อพิจารณา มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินสิ่งหนึ่งตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หากมีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตาม พระราชบัญญัตินี้ไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ด้วย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันและผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” แล้วผู้ให้หลักประกันยังสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปเป็นหลักประกันหรือไปจำนองแก่ผู้รับหลักประกันรายอื่นได้อีกหลายรายตามมูลค่าทรัพย์สินที่ยังคงเหลือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอย่างสูงสุด การห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง และจะมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้างแต่ยังคงได้สัดส่วนระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๒๒ วรรคสอง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะที่เป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกันซึ่งมีลักษณะเดียวกับการจำนอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๐ ที่บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ” จะเห็นว่าสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะระงับสิ้นไปก็ต่อเมื่อสัญญาประธานระงับสิ้นไปด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุอายุความเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเหตุที่ทำให้หนี้ระงับสิ้นไป ได้แก่ การชำระหนี้ ปลดหนี้ หักกลบลบหนี้ แปลงหนี้ใหม่ และหนี้เกลื่อนกลืนกัน การที่หนี้ขาดอายุความจึงไม่เป็นเหตุให้หนี้ระงับแต่อย่างใด เพราะมูลหนี้ตามสัญญายังคงมีอยู่เพียงแต่ลูกหนี้มีสิทธิอันจะอ้างได้ตามกฎหมายที่จะปฏิเสธในการชำระหนี้เท่านั้น การที่ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้ว ก็เพราะมูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้การบังคับหลักประกันกรณีผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับหลักประกัน โดยให้ระบุในคำร้องด้วยว่าจะบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันด้วยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ นอกจากนี้ผู้รับหลักประกันจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เพื่อไม่ให้ผู้รับหลักประกันเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาดอกเบี้ยสูงเกินควร พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ พ ๑๒๑๔/๒๕๖๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ หรือไม่ จำเลยโต้แย้งว่า มาตรา ๒๒ บัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และมาตรา ๘๑ ให้ผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ประกันที่ขาดอายุความได้นั้น จำกัดสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ให้หลักประกัน บทกฎหมายทั้งสองจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิของบุคคล โดยไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง รับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และการจำกัดสิทธิของบุคคลจะกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ระบุเหตุผลในการตราไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจแต่ไม่สามารถนำไปประกันการชำระหนี้ด้วยการจำนองหรือจำนำได้ เพราะไม่เข้าหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัตินี้จึงตราขึ้นเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ สร้างระบบการบังคับหลักประกันในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้ ที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ โดยมาตรา ๒๒ กำหนดสิทธิของผู้ให้หลักประกัน ความในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น ความในวรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ กรณีมาตรา ๒๒ วรรคสอง เห็นว่า ตามมาตรา ๘ ทรัพย์สินที่ให้นำมาเป็นหลักประกันได้ตามกฎหมายนี้ มีทั้งทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ กิจการ บัญชีเงินฝากธนาคาร สิทธิเรียกร้อง สินค้าคงคลัง ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ไม้ยืนต้น เป็นต้น เมื่ออยู่ภายใต้ระบบการบังคับหลักประกันตามกฎหมายนี้ ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินไปตราไว้แก่ผู้รับหลักประกันเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ได้ โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นไว้แก่ผู้รับหลักประกัน และเพื่อให้ทรัพย์สินในครอบครองเกิดประโยชน์แก่ผู้ให้หลักประกัน กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ให้หลักประกันตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง เพียงแต่สิทธินั้นไม่ครอบคลุมถึงการให้นำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง เนื่องจากสาระสำคัญของสัญญาจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๗ คือ ผู้จำนำต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ให้อยู่ในครอบครองของผู้รับจำนำเพื่อประกันการชำระหนี้ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจที่ให้นำทรัพย์สินไปตราไว้แต่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้น หากกฎหมายให้สิทธินำทรัพย์สินไปจำนำต่อได้ อาจเกิดปัญหาความขัดกันแห่งกฎหมาย ทั้งอาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้ลูกหนี้อาศัยเป็นเหตุแห่งความระงับสิ้นไปเฉพาะส่วนของสัญญาจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖๙ (๒) ที่ว่า จำนำย่อมระงับสิ้นไปเมื่อผู้รับจำนำยอมให้ทรัพย์สินจำนำกลับคืนไปสู่ความครอบครองของผู้จำนำ ซึ่งกฎหมายยังประโยชน์แก่ลูกหนี้ แต่ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๒ วรรคสอง จึงไม่ให้สิทธิแก่ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็น

หลักประกันไปจำนำต่อ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่ระบุเหตุผลไว้ ทั้งยังไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

กรณีมาตรา ๘๑ ที่บัญญัติว่า ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เห็นว่า หนี้ที่ประกันขาดอายุความไม่เป็นเหตุให้สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไป ดังนั้น เจ้าหนี้ยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ประกันอยู่ แม้สิทธิเรียกร้องในหนี้ที่ประกันขาดอายุความ และลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑๐ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๘๑ ของพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้รับหลักประกันที่จะบังคับชำระหนี้ตามสัญญาประกันจากหลักประกัน แม้ว่าหนี้ที่ประกันนั้นจะขาดอายุความแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ บทกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ใช่บทกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของบุคคล และขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และความเห็นของผู้เกี่ยวข้องพร้อมเอกสารประกอบความเห็นแล้วเห็นว่า การประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การจำนองและการจำนำ กรณีจำนำเฉพาะสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่สามารถนำมาจำนำได้ และต้องส่งมอบสังหาริมทรัพย์ที่นำมาจำนำให้แก่ผู้รับจำนำ กรณีจำนองกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนองและผู้จำนองสามารถใช้สอยทรัพย์สินที่จำนองให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้จนกว่าจะมีการ

บังคับจำนอง ด้วยข้อจำกัดของการจำนองและการจำนำจึงมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อให้มีการจดทะเบียนเครื่องจักรไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๓ (๔) และพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกำหนดวิธีการจำนองเรือเดินทะเลเป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขข้อจำกัดของการจำนองและการจำนำได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังมีทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมากที่ผู้ประกอบการไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่แหล่งทุนได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา ประกอบกับการขยายตัวทางธุรกิจที่เพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ต้องการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ง่ายขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้มีการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถจำนองหรือจำนำได้มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับหลักประกัน และกำหนดให้มีระบบการบังคับหลักประกันที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันและผู้รับหลักประกัน และเพื่อลดภาระของศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีในกระบวนการบังคับหลักประกัน กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า กรณีเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นที่สอง ข้อที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ” การที่มาตรา ๒๒ กำหนดห้ามนำหลักประกันดังกล่าวไปจำนำต่อไปนั้น เนื่องจากการจำนำจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำ เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความครอบครองของผู้จำนำ ผู้ให้หลักประกันซึ่งเป็นผู้จำนำจะไม่สามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจของตนได้ ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยังสามารถใช้ประกอบธุรกิจได้ต่อไป อีกทั้งการห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันดังกล่าวไปจำนำมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง และจะมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วย ดังนั้น มาตรา ๒๒ วรรคสอง แม้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้างแต่ยังคงได้สัดส่วนระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สาม ข้อที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เห็นว่า มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้” ด้วยเหตุผลที่มาตรา ๘๑ บัญญัติให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับหลักประกันได้แม้หนี้ที่ประกันขาดอายุความเพราะสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นการนำทรัพย์สินมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่จำเป็น

ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกัน อันมีลักษณะเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๕ จึงได้นำหลักการในเรื่องการจำนองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย ในกรณีการจำนองยังคงบังคับจำนองได้อยู่แม้หนี้ที่เป็นประธานจะขาดอายุความ เนื่องจากเป็นอีกส่วนของการนำทรัพย์สินมาเป็นประกัน แต่เพื่อไม่ให้ผู้บังคับหลักประกันทิ้งเวลาให้เนิ่นนานไปมากจนดอกเบี้ยของหนี้ที่ประกันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันจะเป็นภาระแก่ทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกัน จึงกำหนดไม่ให้บังคับเอาดอกเบี้ยค้างชำระเกินกว่าห้าปี ดังนั้น มาตรา ๘๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๕**

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๗ ที่ ๘ และที่ ๙ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ ๑๒๑๔/๒๕๖๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท ดีดี มอลล์ จำกัด หรือ อินสแควร์ ช้อปปิ้งมอลล์ หรือ เจ.เจ.เซ็นเตอร์ จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง กรณีจำเลยที่ ๑ ทำสัญญาสินเชื่อกับโจทก์ โดยจำเลยที่ ๗ (นางสาวอภิญญา ศิรมณีรัตน์) จำเลยที่ ๘ (นางสาวอิศรา ศิรมณีรัตน์) และจำเลยที่ ๙ (นางสาวพิชญา ศิรมณีรัตน์) ทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ นำสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์ มาจดทะเบียนเป็นหลักประกันการชำระหนี้ที่จำเลยที่ ๑ มีต่อโจทก์ ขอให้จำเลยทั้งสิบร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ หากจำเลยทั้งสิบไม่ชำระเงินให้ยึดทรัพย์จำนำหุ้นของจำเลยที่ ๑ และสิทธิการเช่าห้องในศูนย์การค้าดีดีมอลล์ของจำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ และทรัพย์สินอื่นของจำเลยทั้งสิบออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๗ ถึง ที่ ๙ ยื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ต่อไป มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ เป็นการจำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ และพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๘๑ บัญญัติให้ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความแล้ว อันเป็นการจำกัดสิทธิผู้ให้หลักประกันในการต่อสู้คดีเรื่องอายุความซึ่งลูกหนี้

ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเรียกให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการคลัง ทำคำชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทุกองค์กรดังกล่าวได้ดำเนินการและยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๕ สัญญาหลักประกันทางธุรกิจ คือสัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ให้หลักประกัน ตราทรัพย์สินไว้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับหลักประกัน เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่จำเป็นต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้รับหลักประกัน

ผู้ให้หลักประกันอาจตราทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันการชำระหนี้อันบุคคลอื่นต้องชำระก็ได้

มาตรา ๘ หลักประกันได้แก่ทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการ

(๒) สิทธิเรียกร้อง

(๓) สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักร สินค้าคงคลัง หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า

(๔) อสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ผู้ให้หลักประกันประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยตรง

(๕) ทรัพย์สินทางปัญญา

(๖) ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๒ ผู้ให้หลักประกันมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

ผู้ให้หลักประกันจะนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ต่อไปมิได้ มิฉะนั้นการจำนำนั้นตกเป็นโมฆะ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินสิ่งหนึ่งตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันเรียงตามวันและเวลาที่

ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง

หากมีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ด้วยให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันและผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง

มาตรา ๘๐ สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ

(๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ

(๒) ผู้รับหลักประกันและผู้ให้หลักประกันตกลงกันเป็นหนังสือให้ยกเลิกสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ

(๓) มีการไถ่ถอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

(๔) มีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการบังคับหลักประกันหรือเมื่อทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิแก่ผู้รับหลักประกัน

มาตรา ๘๑ ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้น ขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๔๔ อันจำนองย่อมระงับสิ้นไป

(๑) เมื่อหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดมิใช่เหตุอายุความ

(๒) เมื่อปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองด้วยหนังสือเป็นสำคัญ

(๓) เมื่อผู้จำนองหลุดพ้น

(๔) เมื่อถอนจำนอง

(๕) เมื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองตามคำสั่งศาลอันเนื่องมาแต่การบังคับจำนองหรือถอนจำนอง หรือเมื่อมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๗๒๙/๑

(๖) เมื่อเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองนั้นหลุด

มาตรา ๗๔๕ ผู้รับจำนองจะบังคับจำนองแม้เมื่อหนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้วก็ได้ แต่จะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระในการจำนองเกินกว่าห้าปีไม่ได้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากทรัพย์สินที่อาจนำมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันหรือการจำนองตามมาตรา ๗๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำกัดเฉพาะอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนบางประเภทเท่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่สามารถนำทรัพย์สินอื่นที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนอกจากทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับหลักประกันได้ เช่น สังหาริมทรัพย์ที่ผู้ให้หลักประกันใช้ในการประกอบธุรกิจ สินค้าคงคลัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งที่ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน อีกทั้งกระบวนการบังคับจำนองมีความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ สมควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นประกันการชำระหนี้ในลักษณะที่ไม่ต้องส่งมอบการครอบครองแก่เจ้าหนี้และสร้างระบบการบังคับหลักประกันที่มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ

ประเด็นที่จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันจะนำหลักทรัพย์ที่เป็นหลักประกันไปจำนำต่อไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ มีหลักการสำคัญว่าเมื่อคู่สัญญาตกลงทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ผู้ให้หลักประกันยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินของตนที่นำไปเป็นหลักประกัน มีสิทธิครอบครอง ใช้สอย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่ายโอน และจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน รวมทั้งใช้เป็นหลักประกัน ใช้ในการผลิต นำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นใช้ไปสิ้นไปในกรณีที่ครอบครองเพื่อการใช้สิ้นเปลือง และได้ดอกผลของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน การที่มาตรา ๒๒ กำหนดห้ามนำหลักประกันดังกล่าวไปจำนำต่อไปอีกนั้น เนื่องจากการจำนำจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำ เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความครอบครองของผู้จำนำ ผู้ให้หลักประกันซึ่งเป็นผู้จำนำจะไม่สามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจของตนได้ ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันยังสามารถใช้ประกอบธุรกิจได้ต่อไป และเมื่อพิจารณา มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินสิ่งหนึ่งตราไว้เป็นประกันการชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้รับหลักประกันหลายราย ให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หากมีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ด้วยให้ถือลำดับผู้รับหลักประกันและผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาที่ได้รับการจดทะเบียน โดยผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับหลักประกันหรือผู้รับจำนองที่ได้รับการจดทะเบียนภายหลัง” แล้ว เห็นได้ว่า ผู้ให้หลักประกันยังสามารถนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปเป็นหลักประกันหรือจำนองแก่ผู้รับหลักประกันรายอื่นได้อีกหลายรายตามมูลค่าทรัพย์สินที่ยังคงเหลือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจได้สูงสุด การห้ามผู้ให้หลักประกันนำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ไปจำนำ ก็เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ให้หลักประกันสามารถใช้ทรัพย์สินนั้นในการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ให้หลักประกันเอง และจะมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ผู้รับหลักประกันด้วย บทบัญญัติดังกล่าวแม้อาจเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ให้หลักประกันอยู่บ้าง แต่ยังคงได้สัดส่วนระหว่างสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ให้หลักประกันกับสิทธิของผู้รับหลักประกันในการได้รับชำระหนี้หรือบังคับหลักประกันดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

เกินสมควรแก่เหตุ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ส่วนประเด็นที่จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ให้สิทธิผู้รับหลักประกันบังคับชำระหนี้ได้แม้หนี้ขาดอายุความ เป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกหนี้ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของบุคคลตามกระบวนการยุติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญญาหลักประกันทางธุรกิจมีลักษณะเป็นการนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับหลักประกัน ซึ่งมีลักษณะเดียวกับการจำนอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๐ ที่บัญญัติว่า “สัญญาหลักประกันทางธุรกิจระงับสิ้นไปเมื่อ (๑) หนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดอันมิใช่เหตุอายุความ” แล้ว เห็นได้ว่าสัญญาหลักประกันทางธุรกิจจะระงับสิ้นไปก็ต่อเมื่อสัญญาประธานระงับสิ้นไปด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เหตุอายุความเช่นเดียวกับการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนเหตุที่ทำให้หนี้ระงับสิ้นไป ได้แก่ การชำระหนี้ ปลดหนี้ หักกลบลบหนี้ แปลงหนี้ใหม่ และหนี้เกลื่อนกลืนกัน ดังนั้น การที่หนี้ขาดอายุความจึงไม่เป็นเหตุให้หนี้ระงับแต่อย่างใด เพราะมูลหนี้ตามสัญญายังคงมีอยู่ เพียงแต่ลูกหนี้มีสิทธิอันจะอ้างตามกฎหมายที่จะปฏิเสธในการชำระหนี้ได้เท่านั้น การที่ผู้รับหลักประกันจะบังคับหลักประกันได้แม้หนี้ที่ประกันนั้นขาดอายุความแล้ว ก็เพราะมูลหนี้ตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้การบังคับหลักประกันกรณีผู้ให้หลักประกันไม่ยินยอมส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับหลักประกันจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับหลักประกัน โดยให้ระบุในคำร้องด้วยว่าจะบังคับหลักประกันโดยให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหลุดเป็นสิทธิหรือโดยจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ให้หลักประกันด้วยว่ามีเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและเหตุบังคับหลักประกันทางธุรกิจนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้รับหลักประกันจะบังคับเอาดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกินกว่าห้าปีไม่ได้ เพื่อไม่ให้ผู้รับหลักประกันเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการบังคับชำระหนี้ และเรียกเอาดอกเบี้ยสูงเกินควร พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่จำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ โต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการยื่นคำร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ไม่ได้ให้สิทธิจำเลยที่ ๗ ถึงที่ ๙ โต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำเหตุที่จะออกหมายจับตามมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับกับเหตุออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอนุโลม โดยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) บัญญัติเหตุในการออกหมายจับจะออกหมายจับได้เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น เป็นการบัญญัติเหตุที่จะออกหมายขังโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคสาม ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) บัญญัติให้การวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวของเจ้าพนักงานหรือศาลจะต้องพิจารณาถึงความหนักเบาแห่งข้อหา พยานหลักฐาน พฤติการณ์ ความเชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกัน ความน่าจะเป็นในการหลบหนี ความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราว และคำคัดค้านของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) บัญญัติว่าเหตุการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวจะกระทำได้เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน จะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ หรือการปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวหรือเหตุสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสาม

ผู้ร้องมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติรับรองหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี เป็นการบัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ “ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อันแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาหรือจำเลยมากยิ่งขึ้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้นำเหตุที่จะออกหมายจับในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับแก่เหตุออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลย

โดยอนุโลม ทำให้ศาลมีอำนาจออกหมายขังโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินความจำเป็นโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี โดยเฉพาะเหตุในการออกหมายขังกรณีเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีที่ต้องพิจารณาจากข้อหาหรือฐานความผิดตามข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนซึ่งยังไม่ได้รับการพิสูจน์ ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว ถือเป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม เช่นกัน การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) บัญญัติเหตุในการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวทำให้เจ้าพนักงานหรือศาลมีอำนาจสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่น นอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ออกหมายขังได้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ออกหมายขังได้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๒๓๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญ และเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ ของสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดหลักการสำคัญในการออกหมายจับและหมายขังจะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และกำหนดเหตุในการออกหมายจับและหมายขังต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาโดยแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ กรณีความผิดอาญาร้ายแรงให้เป็นไปตามอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีความผิดอาญาไม่ร้ายแรงต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดหลักการสำคัญในการออกหมายจับและหมายขังจะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙

วรรคสาม กำหนดหลักการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังปรากฏในบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีการอภิปรายบทบัญญัติดังกล่าวว่า การใส่ตรวนผู้ต้องหาเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นนักโทษ สำหรับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การกำหนดอัตราโทษที่เป็นความผิดอาญาร้ายแรงซึ่งเป็นเหตุในการออกหมายจับและหมายขังนั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประกอบกับการควบคุมอาชญากรรมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพ หากกำหนดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปอาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีเป็นความผิดอาญาร้ายแรงเพราะถือว่าเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์แห่งคดีร้ายแรงที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัด และมีความเหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

๒. เลขาธิการวุฒิสภา ส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ ของวุฒิสภา สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาไว้หลายประการ อาทิ การจับกุมหรือคุมขังบุคคลและการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับ

ความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ โดยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น” มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้วในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเหตุเพียงประการเดียวคือ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องนั้นจะกระทำได้เฉพาะที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และมาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ซึ่งมีการอภิปรายปรากฏในบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ สรุปได้ว่า การใส่ตรวนผู้ต้องหาเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นนักโทษ จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยวิธีการโหดร้ายทารุณ ไร้มนุษยธรรม หรือกระทบต่อศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ เช่น การควบคุมหรือคุมขังในลักษณะประจาน การทำร้ายหรือลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลย มากกว่าการควบคุมหรือคุมขังโดยปกติเพื่อจำกัดมิให้มีการหลบหนี เป็นบทบัญญัติที่จะใช้เมื่อผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่าง ๆ จนถึงขั้นตอนการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้ว การใช้เครื่องพันธนาการหรือการจัดสถานที่ควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเท่านั้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยบนพื้นฐานของหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งรัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลโดยใช้มาตรการ วิธีการ หรือพฤติการณ์ในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วมิได้ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม มีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการ วิธีการ หรือพฤติการณ์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเมื่อถูกควบคุมหรือคุมขังอยู่ในอำนาจรัฐแล้ว ส่วนการได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกหมายขังหรือการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙ วรรคห้า ที่บัญญัติให้คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขในการได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจตรากฎหมายในการออกหมายขังและการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีได้ ดังนั้น เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม เป็นคนละกรณีกับเงื่อนไขในการได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยการออกหมายขังและการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคห้า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) จะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นการควบคุมบุคคลไว้ในอำนาจรัฐชั่วคราวระหว่างการดำเนินคดีอาญา การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญากับประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย คุ้มครองผู้เสียหาย และเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

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 ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติ

ต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ต้องหาตั้งแต่การถูกจับกุม การสอบสวน การพิจารณาคดีของศาล และการลงโทษ โดยมีลักษณะการบัญญัติเป็นลำดับตามแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ ทั้งนี้ มีการวางกรอบและกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐอย่างรัดกุม เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษและเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยให้ได้รับโทษตามความผิดที่ได้กระทำไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

โดยเหตุที่หลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การจำกัดการใช้อำนาจของรัฐมิให้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

นอกจากนี้ ยังควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ว่า ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหมวดที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยจะพบว่าเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสามารถแบ่งได้เป็นสองลักษณะ ลักษณะแรกเงื่อนไขเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดจึงต้องเป็นไปตามขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ดังเช่น มาตรา ๒๙ วรรคสาม กำหนดเงื่อนไขว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” ลักษณะที่สองเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ การตราบทบัญญัติ

ของกฎหมายนั้น จะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ตามที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ซึ่งตามลักษณะที่สองนี้ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังเช่น มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” ส่วนวรรคสองและวรรคสามเป็นการบัญญัติเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยวรรคสองบัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสามบัญญัติว่า “การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ ดังกล่าวข้างต้น

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญารวมทั้งการขอประกันตัวไว้หลายประการ เช่น การจับกุมหรือคุมขังบุคคลและการค้นในที่รโหฐานจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติและผู้ต้องหาและจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๓๑ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และมาตรา ๒๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกได้ต่อเมื่อ (๑) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือ (๒) มีหลักฐาน

ตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ด้วย" เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้การจับหรือการขังบุคคลเป็นไปตามหลักสากล โดยให้ศาลเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและพิจารณาในการออกหมายจับหรือหมายขัง เนื่องจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ส่วนมาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว" เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การที่ศาลจะพิจารณาคำขอปล่อยชั่วคราวจะต้องพิจารณาผู้ต้องหาหรือจำเลยว่ามีพฤติการณ์ที่จะหลบหนีหรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานเป็นหลัก และการเรียกหลักประกันก็เป็นมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี โดยต้องเรียกหลักประกันไม่เกินสมควรแก่กรณี นอกจากนี้ บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้... (๖) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๗ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้..." โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอในการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อมารองรับในส่วนของการจับหรือการขังบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๗ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ การจับ การขัง และการปล่อยชั่วคราว เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สำหรับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติอยู่ในภาค ๑ ข้อความเบื้องต้น ลักษณะ ๔ หมายเรียกและหมายอาญา หมวด ๒ หมายอาญา โดยมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๔ หมายขัง หมายจำคุก หมายปล่อย ว่า "เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" และมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๒ หมายจับว่า "เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควร

ว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น" ส่วนมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติอยู่ในภาค ๑ ข้อความเบื้องต้น ลักษณะ ๕ จับ ขัง จำคุก ปล่อยชั่วคราว หมวด ๓ ปล่อยชั่วคราว ว่า "การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ และ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล"

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเหตุเพียงประการเดียวคือ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเมื่อถูกควบคุมหรือคุมขังอยู่ในอำนาจรัฐแล้วว่าจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ โดยการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยวิธีการโหดร้ายทารุณหรือไร้มนุษยธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยบนพื้นฐานของหลักการในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองไว้ หมายความว่า ระหว่างการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลจะใช้มาตรการหรือวิธีการควบคุมเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ เช่น การใช้เครื่องพันธนาการหรือการจัดสถานที่ควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเท่านั้น และจะกระทำหรือก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินสมควรมิได้ ในส่วนวิธีการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นการออกหมายขัง จับ หรือการคุมขังหรือการสั่งไม่ปล่อยชั่วคราวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "การจับและ

การคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ" และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า "คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจตรากฎหมายในการออกหมายขังและสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีได้ ดังนั้น เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม จึงเป็นคนละกรณีกับเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยการคุมขังและการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคห้า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง จะเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนและในชั้นการพิจารณาของศาล คุ้มครองพยานหลักฐาน คุ้มครองผู้เสียหาย และเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพว่าต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

(๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

(๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

(๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

(๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ทั้งนี้ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ก็ตาม ส่วนกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดไว้ สิทธิและเสรีภาพเรื่องนั้นจะกระทำได้เฉพาะที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น กรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญาเพื่อคุมขังบุคคลโดยเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพื่อให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการรับรองและกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิ เสรีภาพในชีวิต และร่างกายของบุคคล ทั้งนี้ ในการจับ การคุมขัง การค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดที่จะกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพ ในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำว่า “กฎหมาย” ให้หมายถึง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคห้า บัญญัติให้คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสามที่กำหนดให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นครั้งแรก โดยในบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีการอภิปรายบทบัญญัติดังกล่าวว่า การใส่ตรวนผู้ต้องหาเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นนักโทษ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสามจึงกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็เพื่อป้องกันการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยวิธีการโหดร้ายทารุณหรือไร้มนุษยธรรม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยบนพื้นฐานของหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้รัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลโดยใช้มาตรการหรือวิธีการเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ การใช้เครื่องพันธนาการหรือการจัดสถานที่ควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเท่านั้น และจะกระทำด้วยวิธีการทารุณโหดร้ายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินสมควรมิได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาไว้หลายประการ อาทิ การจับกุมหรือคุมขังบุคคล และการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และผู้ต้องหาและจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง

และเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) บัญญัติว่า

"มาตรา ๖๖ เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ฯลฯ ฯลฯ"

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

"มาตรา ๗๑ เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ"

และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

"มาตรา ๑๐๘/๑ การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี

(๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

(๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น

(๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

ฯลฯ ฯลฯ"

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเหตุเพียงประการเดียวคือ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง

ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเมื่อถูกควบคุมหรือคุมขังอยู่ในอำนาจรัฐแล้วว่าจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ ส่วนการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกหมายขังหรือการสั่งไม่ปล่อยชั่วคราวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และ มาตรา ๒๙ วรรคห้า ซึ่งมิได้กำหนดเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจตรากฎหมายในการออกหมายขังและสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีได้ แต่การตรากฎหมายดังกล่าวก็ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม จึงเป็นคนละกรณีกับเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยการคุมขังและการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคห้า และแม้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง จะเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาล คุ้มครองพยานหลักฐาน คุ้มครองผู้เสียหายและเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๑ เป็นบทบัญญัติในลักษณะ ๔ หมายเรียกและหมายอาญา หมวด ๒ หมายอาญา โดยมาตรา ๖๖ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ หมายจับ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น” มาตรา ๗๑ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๔ หมายขัง หมายจำคุก หมายปล่อย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติในลักษณะ ๕ จับ ขัง จำคุก ค้น ปล่อยชั่วคราว หมวด ๓ ปล่อยชั่วคราว โดยมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาความในคดีอาญา โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญานับตั้งแต่ที่มีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นไปจนถึงการบังคับโทษแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย บทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา รวมถึงบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐโดยถือเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตของอำนาจที่มอบให้แก่เจ้าหน้าที่และกำหนดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีอาญา ซึ่งอำนาจประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ อำนาจในการควบคุมตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาให้มาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีความผิดและสมควรถูกลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ และอำนาจนั้นได้แก่ การจับกุม การขังในระหว่างพิจารณา เป็นต้น เนื่องด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในการประกันการมีตัวของผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างพิจารณาคดี ในขณะเดียวกันยังเป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์และความผิด

ของผู้นั้น และยังเป็นการประกันการบังคับคดีในทางอาญาอีกด้วย อำนาจดังกล่าวจึงเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐที่ใช้เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และในขณะเดียวกันยังเป็นการบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความแน่นอนและชัดเจนมิให้รัฐใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายเกินขอบเขตจนล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ซึ่งถือเป็นกรณีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอีกทางหนึ่งด้วย

ข้อโต้แย้งที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเหตุเพียงประการเดียว คือ ให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น ซึ่งการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหมายจับในมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) บังคับใช้กับการออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอนุโลม และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเหตุในการออกหมายขัง โดยได้กำหนดเหตุที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจในการออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ในกรณีที่เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา ๖๖ กำหนดเหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ซึ่งถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเหตุในการออกหมายขังไว้ ๒ ประการ ได้แก่ หลักอัตราโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำลง ซึ่งกำหนดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไว้เกินสามปี โดยอัตราโทษดังกล่าวนั้นเป็นอัตราโทษที่สูงที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดร้ายแรง และหลักพฤติการณ์ของตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ที่จะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นหรือไม่

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว โดยมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเหตุของการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวไว้ ๕ เหตุด้วยกัน กล่าวคือ กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่า (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล ซึ่งในแต่ละเหตุนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันไปในรายกรณี โดยเหตุตาม (๒) และ (๓) นั้นจะเป็นเหตุที่พิจารณาจากพฤติกรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นหลัก กล่าวคือ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น ซึ่งเป็นเหตุที่มุ่งคุ้มครองพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในคดีไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลหรือพยานวัตถุ หรือคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่นในอนาคต หรือเหตุตาม (๔) ที่พิจารณาจากความน่าเชื่อถือของผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกัน เนื่องด้วยการมีผู้ประกันหรือมีหลักประกันการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น จะทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้นหากตนหลบหนีในระหว่างการปล่อยชั่วคราว หรือเหตุตาม (๕) ที่อาศัยพฤติการณ์อื่นที่อาจเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล โดยเป็นไปเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ว่าด้วยเหตุในการออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และเหตุในการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติเหตุอื่นนอกจากการป้องกันมิให้หลบหนีนั้น โดยเหตุข้างต้นถือเป็นเหตุที่มีความจำเป็นจะต้องนำตัวบุคคลให้มาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเป็นการชั่วคราวในระหว่างการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ซึ่งในแต่ละเหตุนั้นมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองในแต่ละกรณีต่างกันออกไป เมื่อพิจารณาจากประโยชน์ที่จะได้รับจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวที่บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์และความผิด เพื่อประกันการมีตัวผู้กระทำความผิดและการบังคับคดีในทางอาญา ซึ่งถือเป็นกรณีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาและบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดอาญาไปในคราวเดียวกันด้วย การนี้รัฐจำต้องใช้อำนาจเช่นว่านี้ไปด้วยความระมัดระวังและจำเป็นเท่านั้น เมื่อหมดความจำเป็นในการควบคุมตัวบุคคลแล้ว รัฐต้องปล่อยตัวในทันทีมิอาจควบคุมต่อไปได้

ในขณะเดียวกันการควบคุมตัวบุคคลไว้ให้อยู่ในอำนาจรัฐ ถือเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางหนึ่งด้วย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเละเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำตัวบุคคลหรือควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐชั่วคราวเพื่อมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีพฤติการณ์ที่จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายอื่น หรือการกระทำอื่นที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนความหรือการดำเนินคดีในศาลในระหว่างกระบวนการดำเนินคดีอาญา โดยการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาตามกรณีนี้เป็นการควบคุมบุคคลไว้ในอำนาจรัฐชั่วคราวในระหว่างกระบวนการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น มิได้เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมอย่างถาวร และแม้การดังกล่าวจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้นั้นไปบ้างบางกรณี แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญากับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคมโดยรวม และการดำเนินการสอบสวนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่ของรัฐที่ต้องรักษาความมั่นคงภายใน ถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุแล้ว กรณีจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง และการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้หลบหนีตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ที่ว่าด้วยเหตุแห่งการออกหมายขัง และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) ที่ว่าเหตุแห่งการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบในการใช้ดุลยพินิจในการออกหมายขังและออกคำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการพิจารณาทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน

ชั้นพนักงานอัยการ หรือชั้นศาล เนื่องจากตัวผู้ต้องหาและจำเลยมีความสำคัญอย่างยิ่ง และเพื่อเปิดโอกาสให้จำเลยได้ชี้แจงเหตุผล แสดงพยานหลักฐานและเปิดโอกาสให้แก้ตัวและต่อสู้คดี ซึ่งถือเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญา จึงไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และเหตุดังกล่าวนั้นเป็นเหตุที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อคุ้มครองพยานหลักฐานที่อาจจะส่งผลให้ข้อเท็จจริงในคดีเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากคดีอาญานั้นมิได้ส่งผลกระทบหรือผลเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลแต่ยังส่งผลกระทบหรือผลเสียหายต่อสังคมโดยรวม จึงไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสามด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกคุมขังย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิโดยกำเนิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ เมื่อบุคคลได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองและการรับรองย่อมเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นหลักตามมาตรฐานสากล โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมีปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในมหากฎบัตร (Magna Carta) ค.ศ. ๑๒๑๕ clauses ๓๙ และ clauses ๔๐ ที่ว่า

“ไม่มีเสรีชนคนใดถูกจับกุมหรือคุมขังหรือถูกเนรเทศด้วยประการใด ๆ โดยที่เสรีชนผู้นั้นถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บ่อนทำลาย เว้นแต่มีคำพิพากษาของศาลที่ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายที่ชอบด้วยหลักนิติธรรม”

ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้ถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง เช่น

๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๙ กำหนดว่า “บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศโดยพลการมิได้”

๒. หลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก ค.ศ. ๑๙๘๘ กำหนดไว้ ดังนี้

ข้อ ๒ การจับกุม คุมขัง หรือจำคุกจะกระทำได้อย่างจำกัดเพียงเท่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายและโดยบุคคลผู้ที่กฎหมายระบุอำนาจหน้าที่นั้นไว้สำหรับการดังกล่าว

ข้อ ๙ ผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุม คุมขัง หรือสอบสวนคดีอาญาจะใช้อำนาจหน้าที่นั้นได้เพียงภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและการใช้อำนาจหน้าที่นั้นพึงตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลหรือองค์กรอื่น

ข้อ ๑๑

๑) บุคคลจะถูกคุมขังโดยปราศจากการไต่สวนขององค์กรศาลหรือองค์กรอื่นนั้นไม่ได้ ผู้ที่ถูกคุมขังพึงมีสิทธิให้การแก้ข้อกล่าวหา หรือได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด

๒) ผู้ที่ถูกคุมขังและที่ปรึกษากฎหมายของผู้นั้นพึงมีสิทธิได้ทราบถึงรายละเอียดและเหตุผลของคำสั่งที่ให้คุมขังผู้นั้น

๓) องค์กรศาลหรือองค์กรอื่นพึงมีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนหรือตรวจสอบความชอบด้วยเหตุผลในการจะคุมขังผู้นั้นต่อไป

ข้อ ๓๒

๑) ผู้ที่ถูกคุมขังและที่ปรึกษากฎหมายของผู้นั้นพึงมีสิทธิที่จะร้องขอต่อองค์กรศาลหรือองค์กรอื่นไม่ว่าเวลาใดก็ตามภายในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ไต่สวนว่าการคุมขังนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเพื่อขอให้มีการปล่อยตัวโดยไม่ชักช้าหากว่าการคุมขังนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒) การไต่สวนดังกล่าวในข้อย่อยที่ ๑) พึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็ว อีกทั้งจะต้องไม่คิดค่าธรรมเนียมในกรณีที่ผู้นั้นไม่มีเงินพอที่จะจ่ายได้ หน่วยงานที่คุมขังนั้นจะต้องจัดส่งตัวผู้ที่ถูกคุมขังนั้นไปยังองค์กรที่ได้รับคำร้องขอดังกล่าวนั้นโดยไม่ชักช้า

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗๑ เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๖๖ เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี

มาตรา ๑๐๘/๑ การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี

(๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

(๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น

(๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิต

และร่างกาย" มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" และวรรคสาม บัญญัติว่า "การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี" ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องไม่กระทบต่อสารัตถะหรือแก่นของสาระสำคัญแห่งสิทธิภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะออกหมายจับ เงื่อนไขของศาลที่จะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลย รวมถึงเหตุผลในการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลของการใช้อำนาจรัฐตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่น่าจะได้กระทำความผิดอาญา และขณะเดียวกันเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้ การควบคุมหรือคุมขังหรือการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเป็นสำคัญตามเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละกรณี นอกจากนั้น ยังเป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาลและเป็นการคุ้มครองพยานหลักฐานอีกด้วย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด (Presumption of Innocence)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง

ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี” และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล” แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยก็ตาม แต่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะออกหมายจับตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง และการที่ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ รวมทั้งเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ก็ตาม เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๙ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “...การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บัญญัติให้อำนาจไว้ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและการดำเนินคดีอาจมีความจำเป็นต้องคุมขังผู้ถูกดำเนินคดีไว้ก่อนเพื่อการสอบสวนเพื่อการที่พนักงานอัยการจะนำตัวผู้ต้องหาไปศาลพร้อมฟ้อง อีกทั้งการพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง การคุมขังจึงมีความจำเป็นต้องกระทำ ไม่อาจถือว่าเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือศาล ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) ตราขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคห้า ให้อำนาจไว้ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม

จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย" มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" และวรรคสาม บัญญัติว่า "การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี"

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติในภาค ๑ ข้อความเบื้องต้น มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๑ อยู่ในลักษณะ ๔ หมายเรียกและหมายอาญา หมวด ๒ หมายอาญา มาตรา ๖๖ อยู่ในส่วนที่ ๒ หมายจับ มาตรา ๗๑ อยู่ในส่วนที่ ๔ หมายขัง หมายจำคุก หมายปล่อย มาตรา ๑๐๘/๑ อยู่ในลักษณะ ๕ จับ ขัง จำคุก ค้น ปล่อยชั่วคราว หมวด ๓ ปล่อยชั่วคราว โดยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น" มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล"

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ก็ตาม ส่วนกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องนั้นจะกระทำได้เฉพาะที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น กรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญาเพื่อคุมขังบุคคลโดยเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เพื่อให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง กำหนดให้การคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙ วรรคห้า กำหนดให้คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่กำหนดให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นครั้งแรก ซึ่งในบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีการอภิปรายบทบัญญัติดังกล่าวว่า การใส่ตรวนผู้ต้องหาเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าว เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นนักโทษ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม จึงกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็เพื่อป้องกันการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยวิธีการโหดร้ายทารุณหรือไร้มนุษยธรรม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย บนพื้นฐานของหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้รัฐ จะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาล โดยใช้มาตรการหรือวิธีการเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ การใช้เครื่องพันธนาการหรือการจัดสถานที่ควบคุมหรือคุมขังต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเท่านั้น และจะกระทำด้วยวิธีการทารุณโหดร้ายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินสมควรมิได้ หาได้อภิปรายถึงเงื่อนไขในการพิจารณาขอปล่อยชั่วคราวไม่ สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญาไว้หลายประการ เช่น การจับกุมหรือ คุมขังบุคคลและการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่ง

หรือหมายของศาล หรือมีเหตุจำเป็น อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และผู้ต้องหาและจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเหตุเพียงประการเดียวคือ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเมื่อถูกควบคุมหรือคุมขังอยู่ในอำนาจรัฐแล้วว่าจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเช่นเดียวกันกับกรณีของบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้วไม่ได้ ส่วนการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกหมายขังหรือการสั่งไม่ปล่อยชั่วคราว บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่ว่า การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙ วรรคห้า ที่ว่า คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิได้กำหนดเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อมิใช่เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกี่ยวกับการควบคุมคุมขัง หรือปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจตรากฎหมายในการออกหมายขังและสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นอันเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกหมายขังหรือปล่อยชั่วคราว นอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีได้ ดังนั้น เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม จึงเป็นคนละกรณีกับเงื่อนไขในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยการคุมขังและการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคห้า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง จะเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาล คุ้มครองพยานหลักฐาน คุ้มครองผู้เสียหาย

และเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม ดังนั้น ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้ออกหมายขังได้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มาตรา ๒๙ กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยวรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และวรรคสาม บัญญัติว่า การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ให้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลที่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา โดยวรรคสองเป็นบทสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย และวรรคสามเป็นบทบัญญัติคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมหรือคุมขังว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนี คือรัฐธรรมนูญคุ้มครองไม่ให้ปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังในลักษณะเป็นการกระทำที่เป็นการก้าวล่วงกระทบถึงสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น กระทำการควบคุมหรือคุมขังในลักษณะประจาน หรือควบคุมหรือคุมขังในลักษณะเป็นการทำร้าย หรือเป็นการลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยมากกว่าการควบคุมหรือคุมขังปกติที่มีเจตนารมณ์เพียงเพื่อจำกัดให้อยู่ในพื้นที่คุมขังไม่ให้หลบหนีได้เท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการหรือพฤติการณ์ในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งจะใช้เมื่อผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่าง ๆ จนถึงขั้นตอนการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้ว มิได้เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเหตุหรือเงื่อนไขของการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย และเป็นคนละประเด็นกับการปล่อยชั่วคราวซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคห้า ที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการขอประกันตัว โดยบัญญัติชัดเจนว่าการไม่ให้ประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากไม่ได้รับการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมต้องถูกควบคุมหรือคุมขังที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นบทบัญญัติถึงเหตุที่ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นขั้นตอนการปฏิบัติต่อเนื่องจากเมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการได้ตัวจากการจับกุมหรือสมัครใจมอบตัว ศาลจะพิจารณาว่า มีเหตุที่จะควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือไม่ ส่วนมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เป็นบทบัญญัติเรื่องการปล่อยชั่วคราว โดยการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวได้นั้นต่อเมื่อเข้าเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นคนละกรณีคนละประเด็นกับการควบคุมหรือคุมขังบุคคล

การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ กระบวนพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของบุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือเป็นจำเลยในคดีอาญา มีความจำเป็นที่จะต้องให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปโดยราบรื่น ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวจากเหตุผลเดียวเพียงเพื่อป้องกันไม่ให้จำเลยหลบหนี การที่จำเลยอาจจะไป

ยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรืออาจทำอันตรายแก่ผู้เสียหายหรือผู้อื่น ย่อมมีเหตุที่จะไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราว เพราะนอกจากกฎหมายจะคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้ว กฎหมายยังต้องคุ้มครองให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อยเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความทุกฝ่าย คุ้มครองผู้เสียหายมิให้ถูกกระทำการใดที่จะเป็นการละเมิดสิทธิซ้ำ และคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมโดยรวมด้วย

มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นบทบัญญัติถึงเหตุที่จะออกหมายขังเมื่อจับกุมหรือได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยได้แล้ว หากศาลออกหมายขังบุคคลแล้ววิธีการหรือพฤติการณ์ของการควบคุมหรือคุมขังจึงจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ส่วนมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เป็นบทบัญญัติเรื่องการปล่อยชั่วคราวเป็นคนละเรื่องกับการควบคุมหรือคุมขังบุคคล ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสองมาตราดังกล่าว แม้เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล แต่ไม่ถึงกับเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

ด้วยเหตุผลข้างต้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และข้อมูลของผู้เกี่ยวข้องพร้อมเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะมาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๘ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง กำหนดกรณีในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด

แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และวรรคสาม กำหนดให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการค้นหาความจริงอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดและการนำตัวผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญามาพิจารณาและลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนการขังเป็นการเอาตัวบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นอำนาจของศาล ศาลจะสั่งขังโดยการออกหมายตามหลักเกณฑ์และตามระยะเวลาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้วในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ประกอบกับมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น” และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล” แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่บ้าง ก็มีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควร มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องด้วยบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาล คุ้มครองพยานหลักฐาน คุ้มครองผู้เสียหาย และเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งผู้ออกหมายขังก็คือศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดี บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๕ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๕**

วันที่ ๒๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้นำเหตุที่จะออกหมายจับตามมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับกับการออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอนุโลม โดยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) บัญญัติถึงเหตุในการออกหมายจับจะกระทำได้เมื่อบุคคลใดมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะกระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น เหตุที่จะออกหมายขังโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคสาม ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) บัญญัติให้การวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวของเจ้าพนักงานหรือศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อหา พยานหลักฐาน พฤติการณ์ ผู้ขอประกัน หลักประกัน ความน่าจะเป็นในการหลบหนี ความเสียหายจากการปล่อยชั่วคราว คำคัดค้านของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) บัญญัติถึงเหตุการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวว่าจะกระทำได้เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน จะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ หรือการปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวหรือเหตุสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่น

นอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสาม

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติรับรองหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการหลบหนี เป็นการบัญญัติเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ “ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อันแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาหรือจำเลยมากยิ่งขึ้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้นำเหตุในการออกหมายจับในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับกับการออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอนุโลม ทำให้ศาลมีอำนาจออกหมายขังโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) คือการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินความจำเป็นโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี โดยเฉพาะเหตุในการออกหมายขังกรณีเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีที่ต้องพิจารณาจากข้อหาหรือฐานความผิดตามข้อกล่าวหาของพนักงานสอบสวนซึ่งยังไม่ได้รับการพิสูจน์ ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว ซึ่งถือเป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม เช่นกัน การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) บัญญัติเหตุในการสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวทำให้เจ้าพนักงานหรือศาลมีอำนาจสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี จึงมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดขัดต่อหลักสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ออกหมายขังได้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงมีคำสั่งเรียกให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งเอกสารการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แก่ศาล ซึ่งบุคคลดังกล่าวได้ส่งเอกสารให้แก่ศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๖๖ เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี

มาตรา ๗๑ เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๐๘/๑ การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี

(๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

(๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น

(๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ กฎหมายนั้นก็จะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ดังนั้น กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเรื่องใดไว้ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเรื่องนั้นจะกระทำได้เฉพาะแต่ที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น กรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญาเพื่อคุมขังบุคคลโดยเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเพื่อให้การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาลมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยเรียบร้อย มาตรการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายของบุคคลหรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง จึงกำหนดให้การคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเหตุในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในกรณีดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ชัดเจนและครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งกรณีเอาตัวบุคคลเข้ามาไว้ในอำนาจรัฐ และการใช้มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมหรือคุมขังเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ด้วย

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แล้ว เห็นได้ว่า การออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง มี ๒ กรณี คือ กรณีการออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ กับการออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๖

กรณีการออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า การออกหมายขังตามมาตรา ๘๗ ได้บัญญัติหลักห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี โดยแบ่งลักษณะคดีออกเป็นความผิดลหุโทษ ควบคุมได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การและรู้ตัวและที่อยู่ของบุคคลนั้น ความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน สั่งขังได้ไม่เกิน ๗ วัน ความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินหกเดือน แต่ไม่ถึงสิบปี สั่งขังได้ไม่เกิน ๔๘ วัน และความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป สั่งขังได้ไม่เกิน ๘๔ วัน ในแต่ละกรณีกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่าให้ศาลมีอำนาจสั่งขังไว้ได้เพียงใด และในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป หากจะต้องสั่งขังต่อไปจะต้องแสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานหลักฐานมาให้ศาลไต่สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ส่วนกรณีการออกหมายขังตามมาตรา ๘๘ เป็นกรณีของคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์เมื่อศาลประทับฟ้องและได้ตัวจำเลยมาแล้ว หรือคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวก็ได้

แต่สำหรับกรณีการออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้นำมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ (๑) กรณีมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี (๒) กรณีมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

เห็นได้ว่า การออกหมายขังตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๘๘ นั้น เป็นกรณีที่ได้ตัวผู้ต้องหามาแล้วและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยที่สุดเป็นกรณีที่ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบพยานหลักฐานเบื้องต้นมาแล้ว และเมื่อปรากฏตัวผู้ต้องหาแล้ว ผู้ต้องหาย่อมมีโอกาสที่จะใช้สิทธิโต้แย้งต่าง ๆ ได้ แต่สำหรับกรณีการออกหมายขังโดยนำมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง นั้น แท้จริงแล้วเป็นกรณีที่มีเหตุในอันที่จะออก “หมายจับ” ได้เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจับก็เพื่อที่จะให้ได้ตัวบุคคลมาดำเนินการสอบสวนไต่สวนหาพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หรือมีพยานหลักฐานที่ฟังได้หรือไม่ ดังนั้น การนำมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับในการออกหมายขัง

ตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง โดยอนุโลม จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” ซึ่งเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ดังกล่าว ถือว่าเป็นเงื่อนไขทั่วไป จึงต้องอยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ซึ่งเป็นเงื่อนไขเฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การคุมขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๖ ในกรณีที่กำหนดว่าเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๒๙ วรรคสาม

ประการที่สอง เป็นการขัดต่อ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ประกอบด้วยหลักย่อย ๓ หลัก ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความสมดุล ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเป็นการขัดต่อ “หลักความจำเป็น” เพราะการที่จะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาน่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่นั้น สามารถกระทำได้โดยการออกหมายจับเพื่อนำตัวมาสอบสวน หรืออาจใช้วิธีการที่เหมาะสมกว่าการขัง เช่น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว เป็นต้น การใช้วิธีออกหมายขังเพื่อทำการสอบสวนหาความผิดจึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกล่าวหาจนเกินความจำเป็น

ประการที่สาม เป็นการสร้างภาระแก่บุคคลจนเกินสมควร กล่าวคือ การคุมขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง เป็นการนำเสรีภาพของบุคคลมาใช้เพียงเพื่อความสะดวกในการทำงานของเจ้าพนักงานสอบสวน ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วเจ้าพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเบื้องต้นก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาน่าจะเป็นผู้กระทำความผิดอาญาตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เมื่อได้พยานหลักฐานพอฟังได้ว่าน่าจะเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว จึงจะดำเนินการออกหมายจับเพื่อให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหามาสอบสวน ไต่สวน

โดยผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิปฏิเสธหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ แต่การนำมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้เป็นเหตุเบื้องต้นในการออกหมายจับได้เท่านั้น มาใช้ในการบังคับด้วยโดยอนุโลมตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้มีการใช้อำนาจออกหมายขังผู้ถูกกล่าวหาได้เพียงเพื่อที่จะตรวจสอบเบื้องต้นเท่านั้น กรณีจึงเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาจนเกินสมควรแก่เหตุ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะส่วนที่เป็นการออกหมายขังโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

ส่วนประเด็นที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่ นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การปล่อยชั่วคราวหรือไม่ เป็นคนละประเด็นกับการจับและการขัง กล่าวคือ กรณีการปล่อยชั่วคราวมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ ถึงมาตรา ๑๑๙ โดยมีหลักการสำคัญว่า การปล่อยชั่วคราวเป็นมาตรการทางอาญาที่มีพื้นฐานมาจากหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัย เนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ถือเป็นข้อยกเว้นดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแล้วมิได้ การปล่อยชั่วคราวจึงเป็นเสมือนการสร้างดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาเพื่อควบคุมอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยของสังคมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวจะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล” กรณีจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติให้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกควบคุมหรือคุมขังไว้ในอำนาจรัฐอยู่แล้วว่าจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหา

หรือจำเลยนั้นเช่นเดียวกันกับบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้วไม่ได้ จึงเป็นคนละกรณีกับการที่จะพิจารณาว่าสมควรเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งอยู่ในอำนาจรัฐอยู่แล้วไว้ต่อไปหรือไม่ อย่างไรซึ่งกรณีนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสาม มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจที่จะตรากฎหมายในการพิจารณาสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยเหตุผลความจำเป็นอื่นใดนอกเหนือจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีได้ตามเหตุผลและความจำเป็น ดังนั้น แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง อาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในชั้นการพิจารณาของศาล หรือเพื่อคุ้มครองพยานหลักฐาน หรือคุ้มครองผู้เสียหาย รวมทั้งเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยด้วยก็ได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องนี้ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th