


# รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๔๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ




# รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
# ประจำปี ๒๕๔๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเป็นองค์กรใหม่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม โดยมิให้มีการบัญญัติกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อคุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ เพื่อดำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ารับหน้าที่ภายหลังจากเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และได้เริ่มพิจารณาคำร้องครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นมา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ จึงได้รวบรวมคำวินิจฉัยดังกล่าวให้เป็นระบบและเป็นหมวดหมู่ขึ้น โดยในปี ๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๖ เรื่อง หวังว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยค้นคว้า อ้างอิงและให้ความรู้แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มกราคม ๒๕๔๒

# สารบัญ


หน้า

**คำวินิจฉัยที่** ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๑
เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด
ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่** ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ๔๗
เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**คำวินิจฉัยที่** ๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๘๓
เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

**คำวินิจฉัยที่** ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๑๕๕
เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

**คำวินิจฉัยที่** ๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๒๐๐
เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔
ประกอบมาตรา ๖

**คำวินิจฉัยที่** ๖/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๒๓๖
เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน

**คำวินิจฉัยที่** ๗/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๒๗๗
เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิก
แห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

หน้า

**คำวินิจฉัยที่** ๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๓๐๐
เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัย

**คำวินิจฉัยที่** ๙/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๓ สิหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๓๒๓
เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

**คำวินิจฉัยที่** ๑๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๓๔๘
เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย
เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

**คำวินิจฉัยที่** ๑๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๓๗๓
เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้ส่งความเห็นกรณีคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อ
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**คำวินิจฉัยที่** ๑๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๔๑๘
เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**คำวินิจฉัยที่** ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ๔๘๒
เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา
และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....
และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

**คำวินิจฉัยที่** ๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ๕๗๓
เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

หน้า

**คำวินิจฉัยที่** ๑๖/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ๖๓๐
เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

## ภาคผนวก

**คำสั่งที่** ๑/๒๕๔๑ เรื่อง ให้ยุบพรรคมวลชน ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ ๖๘๑

การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ ๖๘๕
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความเห็นลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การเสนอความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ แม้จะมีความไม่ชัดเจนในประเด็นที่เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เมื่อเป็นการส่งมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวควรที่จะได้รับการพิจารณาต่อไป

สำหรับความเห็นของผู้เสนอที่ว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำว่า “กรณีเร่งด่วน” ผู้เสนอหมายถึง “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้เสนอจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ได้หรือไม่

ในปัญหานี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม โดยที่ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็น ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมิได้ระบุว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ ในวรรคใดและโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๒๑๙ ที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน

ในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ดังนี้

**(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า**

"โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินบางแห่ง และการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินกับกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินเหล่านั้น แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและการเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวโดยรีบด่วน โดยการกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการนำเงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งปรับโครงสร้างของระบบการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพื่อให้มีการหมุนเวียนทางการเงินขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทและการลดระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมทั้งมีผลต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและการปฏิรูประบบการเงินและสถาบันการเงินในประเทศให้มีความแข็งแกร่งและมีมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ซึ่งจะเป็นการระดมเงินทุนให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินในระยะนี้โดยเร็วอันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ"

**(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า**

"โดยที่ประเทศไทยได้ประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากกองทุนมีแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่เป็นเงินทุนระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยสูงและมีจำนวนจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการระดมเงินของกองทุนรวมทั้งมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินโดยทั่วไป ฉะนั้น เพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนอย่างเป็นระบบ จึงสมควรมีการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนให้เหมาะสม โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนและกำหนดวิธีการจัดการเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้ให้ชัดเจนโปร่งใสและเป็นประโยชน์โดยรวมมากที่สุด ซึ่งจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและแก้ไขการบิดเบือนในตลาดการเงินในประเทศ ตลอดจนทำให้อัตราดอกเบี้ยในระยะต่อไปลดลง อันจะมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุนจากต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ"

**(๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า**

"โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง จึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจในขณะนี้หลายประการ ซึ่งมาตรการแก้ไขประการหนึ่งคือการให้ความช่วยเหลือและการจัดการทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อเสริมสภาพความแข็งแกร่งทางการเงินให้แก่กองทุนและลดภาระทางการเงินที่รัฐจะต้องช่วยเหลือกองทุนและในขณะเดียวกันให้มีความโปร่งใสเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจในการลงทุนในประเทศต่อไป แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมากองทุนได้ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินต่างๆ ในรูปการประกันและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขวิกฤติทางการเงินในขณะนั้น ฉะนั้น เพื่อมิให้กองทุนต้องได้รับความเสียหายจากการดำเนินการช่วยเหลือดังกล่าวประกอบกับกองทุนจำเป็นต้องสละหลักประกันที่ได้มาจากสถาบันการเงินเหล่านั้นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้อื่นๆ จึงอาจเกิดปัญหาทำให้กองทุนไม่ได้รับชำระหนี้คืน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูฐานะของกองทุนตามมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองและให้มีหลักประกันที่กองทุนจะได้รับเงินที่ให้ความช่วยเหลือไปแล้วคืนมาในฐานะเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้นเสียตั้งแต่ในขณะนี้"

**(๔) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า**

"โดยที่ในขณะนี้มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศทั้งในภาคการเงินและภาคการลงทุน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อระดมเงินทุนให้เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินส่วนหนึ่งนั้นได้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินขึ้นเพื่อดำเนินการรับซื้อหนี้ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีปัญหาในการดำเนินการมาจัดการบริหารต่อไป แต่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของบรรษัทดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการรับซื้อหนี้ด้อยคุณภาพซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันยังมีปัญหาในการเร่งระดมเงินของบรรษัท เพราะการเพิ่มทุนกระทำได้อย่างจำกัด ทำให้ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อหนี้ด้อยคุณภาพมาบริหารให้เป็นหนี้มีคุณภาพและไม่อาจทำให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินที่จะเสริมสร้างความมั่นใจในการลงทุนขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้บรรษัทเพิ่มทุนได้โดยการขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปและมีมาตรการจูงใจให้มีผู้มาลงทุนในบรรษัท รวมทั้งให้อำนาจบรรษัทในการเข้าช่วยเหลือโดยการให้กู้เงินแก่หนี้ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นโครงการลงทุนต่าง ๆ ที่รับโอนมาเพื่อทำให้เป็นหนี้มีคุณภาพซึ่งจะส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสภาพคล่องทางการเงินตามมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ"

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ

ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น โดยพระราชกำหนด ๒ ฉบับแรกนั้นเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากต่างประเทศและในประเทศเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เสริมสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่มีปัญหา การปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุน สำหรับฉบับที่ ๓

เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่วนฉบับที่ ๔ เป็นการเพิ่มทุนและให้อำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ซึ่งการดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลายดังกล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ แล้ว

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายมงคล สระฏัน<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายสุจินดา ยงสุนทร<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อติเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายสุวิทย์ ธีรพงษ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอนันต์ เกตุวงศ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอุระ หวังอ้อมกลาง<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๔๑ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ. ๐๐๐๑/๓๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ว่า พระราชกำหนด ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงมีว่า รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ดังกล่าวโดยได้ประกาศพระราชกำหนดพร้อมด้วยเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแต่ละฉบับในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการประชุมอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว

โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นได้อ้างว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อ้างว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๕ และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมิได้ระบุว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคใด และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ควรพิจารณามาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งด้วย

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

**คำวินิจฉัย**

การตราพระราชกำหนด ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติชั่วคราวในช่วงที่ประเทศชาติมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใช้ในกรณีฉุกเฉิน

เร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของชาติตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ (และมาตรา ๒๒๐) และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ในการให้มีหลักการ "ตรวจสอบและถ่วงดุล" รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๙

ขอบเขตของการพิจารณาเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาจึงได้แก่ เหตุผลของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับว่า ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนผลดีผลเสียและผลกระทบใดๆ ที่จะเกิดขึ้น มิได้อยู่ในขอบเขตการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา

สำหรับประเด็นปัญหาว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาเหตุผลและสภาพการณ์ในการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าว

มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า"ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้"

"มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด"

พิจารณาตามเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เห็นว่า เหตุผลสำคัญที่ตรา

พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับขึ้นได้แก่ ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรีบด่วน ถึงขั้นต้องได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นโดยเร็วต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินและดอกเบี้ย สถาบันการเงินประสบปัญหาอย่างรุนแรงเป็นจำนวนมาก ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นรุนแรงมากถึงขั้นวิกฤติ มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเร่งด่วนเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ มีความจำเป็นต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและต้องปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงินในประเทศให้มีความแข็งแกร่งและมีมาตรฐานสากลเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นย่อมเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนชาวไทยอยู่แล้วโดยทั่วไป และได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากข่าวสารประจำวัน รวมทั้งผลการหารือระดับผู้นำของโลกในโอกาสต่างๆ นอกจากนี้ การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ มิได้มีผู้ใดปฏิเสธความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาเหตุผล สถานการณ์ และสภาวการณ์อันนับว่าไม่เป็นปกติของประเทศ เห็นได้ว่ามีความจำเป็นที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นที่ออกมาในรูปการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้พิจารณาถึงความฉุกเฉินรีบด่วนในการที่จะต้องตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ด้วยแล้ว

จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ แล้ว

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ส่งความเห็นว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน เพื่อให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาเรื่องนี้ มีประเด็นเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดซึ่งเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติทั้ง ๔ ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะ “มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” โดยมิได้ระบุว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคใด จึงเป็นปัญหาว่าเป็นการเสนอให้พิจารณาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองของมาตรา ๒๑๘ ในประเด็นนี้มีความเห็นว่า เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ ก็สมควรที่ความเห็นดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาต่อไป

สำหรับปัญหานี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า

“ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือการตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ นั้น รัฐธรรมนูญให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศย่อมทราบสถานการณ์ความจำเป็นรีบด่วนได้ดีกว่าผู้อื่น

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ให้ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็น ที่เห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมิได้ระบุว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ ในวรรคใดและโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน

ในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ มีข้อเท็จจริงซึ่งอ้างในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จำนวน ๖๓ บริษัท จากที่มีอยู่ ๕๑ บริษัท การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ ฯ

ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ชัดแจ้งแก่ประชาชนชาวไทยและบุคคลทั่วไป จึงสามารถรับฟังได้โดยไม่ต้องนำสืบและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกำหนด ๒ ฉบับแรกนั้น เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย จากต่างประเทศและในประเทศเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เสริมสร้างสภาพคล่องทางเศรษฐกิจที่มีปัญหา และการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุน สำหรับฉบับที่ ๓ เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่วนฉบับที่ ๔ เป็นการเพิ่มทุนและให้อำนาจบรรษัทบริหารทรัพย์สินสถาบันการเงินในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ซึ่งการดำเนินการด้วยมาตรการทั้งหลายดังกล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๔๑ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของ นายชิงชัย มงคลธรรม และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๘๐ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความเห็นลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ความเห็นของผู้เสนอที่ว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ บัญญัติเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยแยกออกเป็นสองวรรค คือ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” เห็นว่าตามความเห็นของผู้เสนอดังกล่าวมีความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนี้ไม่ใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า ผู้เสนอความเห็นจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

เห็นว่า ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนอกเหนือจากกรณีเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หาได้ไม่ นอกจากนั้นมาตรา ๒๑๙ วรรคสามและวรรคสี่ก็บัญญัติสนับสนุนไว้ชัดแจ้งเมื่อมีการวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งด้วย

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ มิได้ให้สิทธิผู้เสนอความเห็นที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว ไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ที่ สผ. ๐๐๐๑/๓๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ โดยเห็นว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ดังต่อไปนี้ มิใช่กฎหมายเป็นกรณีเร่งด่วน

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑

๔. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับเรื่องนี้ไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ข้าพเจ้าได้พิจารณาตามข้อเสนอแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ ว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับข้างต้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน

จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอความเห็นเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนได้หรือไม่ พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภา

ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๙ นี้ ให้พิจารณาถึงมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป .....”

เมื่อได้พิจารณาความตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว เห็นว่าถ้าเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิใช่เรื่องการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกดังกล่าวจึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แต่ตามปัญหานี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันกลับเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง โดยเฉพาะมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ไม่ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ได้ จึงเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

ปัญหาว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ที่ประกาศใช้บังคับแล้วนั้น เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ แม้ประเด็นนี้ผู้เสนอความเห็นจะไม่ประสงค์ให้

วินิจฉัยก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ และเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ปรากฏตามราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หน้า ๑ ถึงหน้า ๑๓ เป็นเรื่องการแก้ไขปัญหาในด้านเศรษฐกิจของประเทศและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามภาวะความเป็นไปของบ้านเมือง เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าเศรษฐกิจของประเทศในขณะนี้ตกต่ำมาก พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับก็เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๙๐ คน ที่เข้าชื่อกันนั้นไม่มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นมา

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

คณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สรุปรวมความว่า โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง จึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจในขณะนี้หลายประการ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนั้น

คณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ต่อมาในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน

ประธานสภาผู้แทนราษฎร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีหนังสือที่ สผ. ๐๐๐๑/๓๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

หนังสือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐ คน ซึ่งยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความว่า *"เนื่องจาก พรก. ทั้ง ๔ ฉบับ อันได้แก่ พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ และ พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน และพรก. อีก ๒ ฉบับที่เสนอมาในการพิจารณาของสภาในวันที่ ๒๐-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ นี้ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด"*

ตามมาตรา ๒๑๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐ คนนั้น มีไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ มีจำนวน ๓๘๕ คน จึงถือได้ว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอเรื่องดังกล่าว เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๙ ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำเสนอเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด

การที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ อันเป็นกรณีพิเศษของการออกกฎหมายว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ควรคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

๑. **การที่จะตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรใดเป็นฝ่ายดำเนินการในขั้นตอนใด**

๒. **การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด**

๓. **กระบวนการเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร**

๔. **กระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น องค์กรใดเป็นฝ่ายมีอำนาจในการพิจารณาในขั้นตอนใด ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาถึงความเหมาะสมจำเป็น เร่งด่วน การพิจารณาตรวจสอบประเภทของเรื่องที่ตราเป็นพระราชกำหนด เหตุผล และความเหมาะสมของความฉุกเฉิน ความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งการดำเนินการพิจารณานี้ จะกระทำก่อนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ได้**

ในข้อที่ ๑ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด **แต่ก็มิใช่อำนาจเด็ดขาดที่ปราศจากการท้วงติงเหนี่ยวรั้งจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ** ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเงื่อนไขของกรณี หรือเงื่อนไขเวลาของความฉุกเฉินและความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ จึงวางมาตรการในการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจริเริ่มตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติไว้ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการก้าวล่วงไปในการตรากฎหมาย ให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งในกรณีปกติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

**ในข้อที่ ๒ การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น** ***อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก*** **คือ**

ก. **เงื่อนไขของกรณี** คือ สภาวการณ์ เหตุการณ์ ปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือรวมกันจัดเป็นกรณีอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ข. **เงื่อนไขของการดำเนินการ** คือ กรณีตามข้อ ก. นั้นให้กระทำได้เฉพาะต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

เงื่อนไขตามข้อ ก. นั้น จัดเป็นเงื่อนไขด้านลักษณะหรือประเภทของเรื่องที่จะยกมาเป็นกรณีที่จะใช้ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เรื่องที่อยู่นอกเหนือไปจากนี้ ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๘ ได้

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออกแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการมีความเห็นว่า กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณีรวมกันตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่

**การแยกวรรคหนึ่งและสองตามมาตรา ๒๑๘ มิใช่เหตุที่จะอ้างได้ว่าการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้นั้น จะมีองค์ประกอบสองส่วนแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด คือ ลักษณะของเรื่องกับความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่จะต้องถือเป็นส่วนเดียวกันของอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้** ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจนี้มิใช่อำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร และมิใช่อำนาจพื้นฐานของฝ่ายบริหาร หากเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ไว้เพื่อให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายและมาตรการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ สามารถดำเนินการบรรเทา ขจัดปัดเป่าวิกฤติการณ์อันส่งผลกระทบถึงความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะให้ทันท่วงที ดังนั้นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของฝ่ายบริหาร จึงจะต้องมีทั้งสององค์ประกอบควบคู่กันไปเสมอจะแยกออกจากกันมิได้ แต่ที่แยกเป็นวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น ก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีเอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจ เฉพาะการให้เหตุผลในเรื่องความฉุกเฉิน ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจนี้มิได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกลักษณะของเรื่องออกจากอาการที่ใช้ในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารประเทศ มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นองค์กรที่จะต้องหาข้อมูล ความเห็น ตลอดจนกำหนดนโยบายและมาตรการ

ทั้งในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน และในกรณีปกติ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงได้ใช้ดุลยพินิจตามเอกสิทธิ์ที่เกิดจากมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง โดยได้ชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับไว้แล้ว

คณะรัฐมนตรี ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเป็นการตราพระราชกำหนดตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว โดยเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมีมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีสภาวการณ์ เหตุการณ์ และปรากฏการณ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่องถึงขั้นที่ถือได้ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องเลือกใช้กระบวนการพิเศษในการตราพระราชบัญญัติ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๑๘

**ในข้อที่ ๓ กระบวนการเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามแล้ว กล่าวคือ ได้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ด้วยการดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยเร็ว**

**ในข้อที่ ๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๙ เพื่อเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเสนอพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ได้ก่อนที่จะอนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งตามกระบวนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามนั้น หมายถึงการอนุมัติหรือไม่อนุมัติด้วยการลงคะแนนเสียงเป็นมติในการประชุมสภา**

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนด ๔ ฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้อ้างเหตุผลในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อวินิจฉัย (ตามเอกสารลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑) ว่าพระราชกำหนดดังกล่าว “มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” ซึ่งน่าจะหมายความได้ว่า ด้วยข้อคัดค้านนี้คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถดำเนินการตราพระราชกำหนดตามอำนาจที่มีอยู่ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งได้ เพราะการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

**เนื่องจากดุลยพินิจที่จะอนุมัติให้มีการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เป็นเอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ แล้ว และการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ เป็นไปตามเงื่อนไขเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งคณะรัฐมนตรียังได้เสนอเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามหมายเหตุประกอบท้ายพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สาธยายให้เหตุผล**

**ถึงการเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างชัดแจ้ง ตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และก็ยังได้แสดงเหตุผลดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายโต้แย้งแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางอีกด้วย**

การที่มาตรา ๒๑๙ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเข้าเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตราเป็นพระราชบัญญัติโดยเร็วนั้น ก็เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑๘ พร่ำเพรื่อในเรื่องที่ไม่จำเป็น จะต้องรวบรัดรีบออกกฎหมาย โดยถ้าไม่มีเหตุสุดวิสัยที่เป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการปกติ ซึ่งต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงได้ระบุสภาวการณ์ เหตุการณ์ ปรากฏการณ์ เฉพาะเรื่องการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะไว้เท่านั้น จึงเป็นการกำหนดลักษณะหรือประเภทของเรื่องดังได้กล่าวไว้แล้ว

การดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ ของคณะรัฐมนตรี เป็นการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในกรอบเงื่อนไขของเรื่องตามมาตรา ๒๑๘ พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ จึงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ โดยคณะรัฐมนตรีได้แสดงเหตุผลว่า เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ไว้ด้วยแล้ว

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ซึ่งยังมีความข้องใจในดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความเร่งด่วนของพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับอยู่นั้น ก็ยังมีโอกาสที่จะลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ ได้โดยดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งหากผลจะปรากฏออกมาเป็นเช่นใดสภาผู้แทนราษฎรและมติมหาชนจะเห็นด้วยกับเหตุผลที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นอ้างว่า การตราพระราชกำหนดเหล่านี้ มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่อย่างไรนั้น คณะรัฐมนตรีผู้เสนอพระราชกำหนดนั้น ก็จะต้องรับผิดชอบตามครรลองของการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่พิจารณาได้ว่าคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการตามองค์ประกอบแห่งการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว

**จึงวินิจฉัยได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ แล้ว**

ในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ข้าพเจ้ามีข้อสังเกตว่าการเขียนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ โดยแยก<u>เงื่อนไขของกรณี</u>ที่จะเข้าข่ายการตราพระราชกำหนด กับ<u>เงื่อนไขของการดำเนินการ</u>ตราพระราชกำหนดออกจากกันเป็นสองวรรคนั้น อาจก่อให้เกิดการแปลเจตนารมณ์ของหลักการแบ่งอำนาจ และการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติผิดไปจากหลักการพื้นฐานของระบอบ

ประชาธิปไตย ทั้งนี้ การแยกเงื่อนไขของกรณีกับเงื่อนไขของการดำเนินการตามกรณีออกจากกัน อาจนำไปสู่ภยันตรายอันใหญ่หลวงที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจพร่ำเพรื่อตามอำเภอใจ โดยปราศจากการทัดทานจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะการอาศัยมาตรา ๒๑๘ วรรคสองแยกเงื่อนไขของกรณี ออกจากเงื่อนไขของการดำเนินการ และตีความว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีสิทธิท้วงติงเงื่อนไขการดำเนินการ มีสิทธิเพียงแต่ท้วงติงเงื่อนไขของกรณีเท่านั้น จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเด็ดขาด เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีสิทธิในการท้วงติงเงื่อนไขของการดำเนินการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบอันมิอาจแยกออกได้จากการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น น่าจะหมายถึงการไม่เป็นไปตามองค์ประกอบทั้งสองด้านของการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ มิใช่หมายถึงสิทธิในการท้วงติงเฉพาะแต่เพียงว่าพระราชกำหนดนั้นเกี่ยวด้วยประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่เท่านั้น

อนึ่ง กรณีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาโดยองค์รวมแล้ว มีข้อสังเกตว่าสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๑๙ เป็นเอกสิทธิ์ที่มีความสำคัญ ซึ่งควรมีใช้อย่างระมัดระวังและรอบคอบ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมและคุณธรรมควบคู่กันไป เพราะตามระบอบการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภานั้น การตรวจสอบถ่วงดุล เหนี่ยวรั้ง การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือสำคัญในการจรรโลงรักษาความมั่นคงยืนยงของระบอบประชาธิปไตย กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ และทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้ทั้งสติปัญญา วิจารณญาณ ประสบการณ์ ไหวพริบ ดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุล เหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน การแสดงออกดังกล่าวจึงควรเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ที่กว้างกว่าประโยชน์อันคับแคบ เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคสองให้เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง จึงให้เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุล เหนี่ยวรั้งฝ่ายบริหารเช่นกัน ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว โดยมีทั้งนิติธรรมและคุณธรรม หาไม่แล้วเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ก็จะเป็นเครื่องบั่นทอนผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน และหากนิติธรรมและคุณธรรมแยกจากกันเมื่อใด ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้สู้เสียสละ เรียกร้อง และต่อสู้จนได้มาในระดับหนึ่ง ก็จะไม่ยืนยาวยั่งยืน

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (กรณีของนายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์กับคณะเป็นผู้เสนอ)**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ. ๐๐๐๑/๓๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๘๐ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ มิใช่เป็นกฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

**สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา**

เดิมรัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด รวม ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ได้ประกาศพระราชกำหนดพร้อมด้วยเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแต่ละฉบับดังกล่าวข้างต้นในราชกิจจานุเบกษาฉบับเดียวกันด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยให้เรียกประชุมตั้งแต่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เพราะการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นคณะรัฐมนตรีได้จัดทำนอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า

วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ นายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีกรวม ๘๐ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ โดยให้เหตุผลสั้น ๆ เพียงว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด เท่านั้น

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙

**ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย**

การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

**คำวินิจฉัย**

ในการตราพระราชกำหนดนั้น มาตรา ๒๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขก่อนการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติของรัฐสภาไว้รวม ๓ ประการ คือ ประการแรก บทบัญญัติในวรรคหนึ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญที่สุดจะต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ประการที่สอง บทบัญญัติในวรรคสอง คณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ ในกรณีนี้มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะพิจารณาด้วย และประการสุดท้าย บทบัญญัติในวรรคสาม คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กระทำครบถ้วนแล้ว ดังจะเห็นได้จากตัวพระราชกำหนดและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดซึ่งอยู่ท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า พระราชกำหนดดังกล่าวทั้ง ๔ ฉบับล้วนแต่เป็นกรณีที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเหล่านั้น เพราะประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าว แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรีบด่วนบ้าง ต้องนำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงิน สมควรมีการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุน จำเป็นต้องให้ความคุ้มครองและมีหลักประกันที่กองทุนจะได้รับเงินที่ให้ความช่วยเหลือไปแล้วคืนมาบ้าง จำเป็นต้องให้บรรษัทเพิ่มทุนโดยการขายหุ้นแก่ประชาชนบ้าง ฯลฯ ซึ่งทุกเรื่องล้วนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในการที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ กับได้จัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เพราะช่วงเวลาที่มีการตราพระราชกำหนดเหล่านั้นอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าแล้ว

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๕๐ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ โดยให้เหตุผลเพียงสั้นๆ และไม่มีเหตุผล

อย่างอื่นประกอบว่า พระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ในกรณีนี้ คือ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ในกรณีนี้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน ๘๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสภา (ปัจจุบันมีอยู่ ๓๘๙ คน) มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีนี้ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ ไม่เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความมาตรา ๒๑๙ โดยอ้างเหตุผลสั้น ๆ แต่เพียงว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด คือ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า การตราพระราชกำหนดตาม (มาตรา ๒๑๘) วรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิเช่นนี้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอไม่มีสิทธิเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ หากแต่เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แล้ว กรณีอาจจะมีผู้สงสัยอีกว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการจึงสมควรวินิจฉัยปัญหานี้ให้เสร็จไปในคราวเดียวกัน คือ เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ท้ายพระราชกำหนดนั้นๆ ในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มีความชัดเจนเพียงพอ เหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด มิได้ให้เหตุผลอย่างอื่นประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชกำหนดเหล่านั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุประการใด จึงขาดสาระสำคัญและเหตุผลที่จะใช้หักล้างเหตุผลของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดเหล่านั้นได้

จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๘) แล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘**

ด้วย นายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอื่นๆ รวม ๕๐ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ รวม ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ จึงได้เสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎรและประชุมปรึกษาแล้ว เห็นว่า แม้การเสนอความเห็นจะมีปัญหาในเรื่องสิทธิของผู้เสนออยู่บ้าง แต่เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่าความเห็นของผู้เสนอควรรับไว้พิจารณาต่อไป

ข้าพเจ้าได้ตรวจเอกสารที่ส่งมาและพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่นายชิงชัย มงคลธรรม กับคณะกล่าวอ้างในหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้นมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใดนั้น คงจะมีความหมายว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ มิใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ บัญญัติกฎเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติโดยได้แบ่งความออกเป็นหลายวรรค ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะวรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความ

ปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" และวรรคสองบัญญัติว่า "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" จึงเห็นว่าตามความเห็นของผู้เสนอดังกล่าวมีความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ไม่ใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้เสนอความเห็นจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ได้หรือไม่ ในปัญหานี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า "ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด"

มาตรา ๒๑๙ จึงเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิและวิธีการของผู้เสนอและอำนาจวินิจฉัยผลการวินิจฉัยกับจำนวนเสียงที่ลงมติในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชกำหนดที่พระมหากษัตริย์ทรงตราให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติและตามบทบัญญัติในมาตรานี้ จะเห็นว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดีหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ดี จะมีสิทธิเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคง

ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนอกเหนือจากกรณีตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ไม่ได้

อาศัยเหตุผลดังพิจารณา จึงวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ มิได้ให้สิทธิผู้เสนอความเห็นที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าวนี้ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ซึ่งมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความเห็นลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมิใช่กฎหมาย อันเป็นกรณีเร่งด่วน มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับดังกล่าว ซึ่งเสนอพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนได้หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเงื่อนไขการออกพระราชกำหนด กฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา ๒๑๘ ว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" และวรรคสองบัญญัติถึงสิทธิในการออกพระราชกำหนดซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีว่า "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" ส่วนเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า "ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้น

ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด"

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน เป็นการเสนอให้วินิจฉัยเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ มิได้บัญญัติให้สิทธิผู้เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยประเด็นแรกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ผู้เสนอความเห็นไม่มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ ไม่ใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียว โดยไม่ต้องให้มีการเสนอความเห็นใหม่มาอีก

เห็นว่า เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ ตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทุกฉบับได้ระบุเหตุผลพอสรุปได้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการหลายประการ

เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินบางแห่ง การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินกับกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินเหล่านั้น การจัดการเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนอย่างเป็นระบบ การปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนให้เหมาะสม การมิให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องได้รับความเสียหายจากการดำเนินการ การให้ความคุ้มครองและให้มีหลักประกันที่กองทุนจะได้รับเงินที่ให้ความช่วยเหลือไปแล้วคืนมาในฐานะเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น และการให้บรรษัทเร่งระดมเงินโดยการขายหุ้นแก่ประชาชน และเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชกำหนดแล้ว พระราชกำหนดฉบับที่หนึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศ พระราชกำหนดฉบับที่สองให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยมติคณะรัฐมนตรีกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหาย และปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พระราชกำหนดฉบับที่สามให้กองทุนมีหลักประกันในการฟื้นฟูและช่วยเหลือสถาบันการเงิน และพระราชกำหนดฉบับที่สี่ให้บรรษัทสามารถเพิ่มทุนโดยการขายหุ้นแก่ประชาชนและมีอำนาจในการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินต่างๆ ที่มีปัญหา ซึ่งมาตรการตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยมา จึงวินิจฉัยประเด็นที่สองซึ่งเป็นประเด็นหลักว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ นำส่งความเห็นตามหนังสือลงวันที่เดียวกัน ของนายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีกรวม ๘๐ คน มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีมติให้รับความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณา และในเวลาต่อมาได้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าว เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘

ข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญและขอชี้แจงเหตุผลของข้าพเจ้าดังต่อไปนี้

**ปัญหาการรับความเห็นของผู้เสนอไว้พิจารณา**

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องตัดสินในตอนเริ่มแรกของกรณีนี้ ได้แก่ ปัญหาที่ว่าเป็นการสมควรที่ศาล ฯ จะรับความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ซึ่งศาล ฯ ได้ลงมติให้รับเรื่องไว้พิจารณา ข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๘๐ คน ซึ่งเกินกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมานี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมาตรา ๒๑๘

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในชั้นหนึ่งแล้ว กรณีย่อมจะต่างกันไปหากสมมติว่าบุคคลหรือองค์กรอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอความเห็นไปให้ศาล ฯ พิจารณาวินิจฉัย และในกรณีเช่นว่านี้ ศาล ฯ ชอบที่จะปฏิเสธไม่ยอมรับเรื่องไว้พิจารณาเสียตั้งแต่เริ่มต้น เพราะผู้เสนอความเห็นในกรณีดังกล่าวจะไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะเสนอความเห็นตามมาตราใดๆ ของรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สอง ปัญหาที่ว่าสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในการที่จะคัดค้านพระราชกำหนดมีขอบเขตหรือข้อจำกัดเพียงไร หรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขใดบ้างตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญนี้ น่าจะถือว่าเป็นเรื่องของเนื้อหาที่ศาล ฯ จะต้องพิจารณาตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะให้คำวินิจฉัยได้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องรับเรื่องไว้พิจารณาเพื่อทำการตีความต่อไป

ประการที่สาม เรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นครั้งแรก และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาล ฯ ที่จะยกขึ้นอ้างอิงได้เกี่ยวกับเรื่องการตีความมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรแล้วที่ศาล ฯ จะได้พิจารณา และทำคำวินิจฉัย เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐานต่อไป

**ปัญหาที่ว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ นั้น ได้ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ที่ตนคัดค้านนั้น “มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด” จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ “ตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔”

แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑๔ ที่อ้างถึงทั้งมาตราแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อความที่เกี่ยวข้องกับกรณีเร่งด่วนในการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด ตามความเห็นของข้าพเจ้าน่าจะสันนิษฐานได้ว่าผู้เสนอความเห็น หมายถึง “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณา น่าจะได้แก่ปัญหาที่ว่า ผู้เสนอมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ว่า พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ไม่เป็นกฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนตามนัยมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

ในการพิจารณาปัญหานี้ ข้าพเจ้าเห็นสมควรชี้แจงหลักการขั้นพื้นฐานในการตราพระราชกำหนดไว้ดังนี้

การตราพระราชกำหนดอันมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น เป็นเรื่องที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นมาตราที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร เฉพาะในกรณีที่พิเศษหรือที่ไม่เป็นปกติ โดยมีเงื่อนไขหลักสองประการ คือ ประการแรก การตราพระราชกำหนดจะต้องกระทำเฉพาะ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) และประการที่สอง

การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้ "เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้" (มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง)

ในขณะเดียวกัน มาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญ ยังระบุให้มีการจำกัดหรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดอีกทางหนึ่งด้วย โดยการให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาที่จะคัดค้านพระราชกำหนดใดก็ตาม ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น แต่การคัดค้านเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่ระบุไว้เห็นว่า พระราชกำหนดนั้น "ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง" กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

สำหรับเงื่อนไขประการที่สองในการตราพระราชกำหนดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง กล่าวคือ "คณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้" นั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์กรใดที่จะคัดค้านหรือตรวจสอบ การตราพระราชกำหนดด้วยเหตุผลที่ว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้อยู่ในดุลยพินิจอันเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงองค์กรเดียวที่จะพิจารณาว่ากรณีหรือสถานการณ์ใดจะเข้าข่ายเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ ฉะนั้น บุคคลหรือองค์กรอื่นจึงไม่มีสิทธิที่จะทักท้วง หรือก้าวก่ายการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี นอกเสียจากตามวิถีทางทางการเมืองเท่านั้น

ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ตามมาตรา ๒๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงประเด็นเดียวเท่านั้น คือว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ข้าพเจ้าเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจศาล ฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของพระราชกำหนดในกรณีอื่นใดอีกทั้งสิ้น

ข้าพเจ้าจึงมีข้อสรุปว่า ตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดีหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ดี ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น (โดยผ่านประธานสภาที่เกี่ยวข้อง) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดได้กระทำขึ้น "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้" หรือไม่ แต่ประการใด

การตีความ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ นอกจากจะเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว ยังน่าจะสอดคล้องกับหลักการขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ซึ่งหลักการสำคัญข้อหนึ่งได้แก่การแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

การที่ผู้เสนอความเห็นว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ที่ได้ตราขึ้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเดียวที่ผู้เสนอจะยกขึ้นอ้างอิงเพื่อคัดค้านพระราชกำหนดได้นั้น ข้าพเจ้าสันนิษฐานว่าคงเป็นเพราะผู้เสนอเห็นเองว่าพระราชกำหนดดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องนำสืบ เพราะเป็นที่ประจักษ์แก่ทั่วโลกอยู่แล้วและเป็นเรื่องที่ไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดสามารถปฏิเสธได้เลย ฉะนั้น จึงเท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าการตราพระราชกำหนด ๔ ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อยู่แล้ว

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้นข้าพเจ้าจึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ นั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และได้เข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ นั้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

.....”

จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองนี้ ได้วางหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดไว้ว่าในกรณี

๑. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ

๒. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

๓. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ

๔. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดได้ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นกรณีเหตุใดเหตุหนึ่งใน ๔ เหตุดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็สามารถออกพระราชกำหนดได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการแรกคือ การออกพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ มีเหตุใดเหตุหนึ่งใน ๔ เหตุดังกล่าวแล้วหรือไม่ ตามราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการออกพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ไว้ ซึ่งข้อมูลที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ถือว่าประชาชนและศาลต้องรู้และสามารถใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ ดังนั้นข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างต่อเนื่องรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินบางแห่ง และการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินกับกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงินเหล่านั้น แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้ และการออกพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและปฏิรูประบบการเงินและสถาบันการเงินในประเทศให้มีความแข็งแกร่งและมีมาตรฐานสากลเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ซึ่งล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ดังนั้นการออกพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวจึงเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเป็นเหตุหนึ่งในสี่เหตุอันเป็นเงื่อนไขในอันที่จะออกพระราชกำหนดได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน อ้างว่ามิใช่กรณีเร่งด่วนแต่อย่างใดนั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าการออกพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้มิได้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง จึงจะออกพระราชกำหนดมิได้

เห็นว่าตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะที่จะวินิจฉัยว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ซึ่งเสนอเรื่องนี้มีสิทธิเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้อง

เป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น คือมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งใน ๔ ประการดังกล่าวมาแล้ว จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองไม่ได้ เพราะมาตรา ๒๑๘ วรรคสองเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการใช้ดุลยพินิจว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา เห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

**ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา**

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของ นายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกาฬสินธุ์ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ขอเสนอให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตีความ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

"ด้วยข้าพเจ้าผู้มีนามต่อไปนี้ ใคร่ขอเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ เนื่องจากพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ อันได้แก่พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน และพระราชกำหนดอีก ๒ ฉบับที่เสนอมาพร้อมกันในการพิจารณาของสภา ในวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ นี้ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด" พร้อมด้วยลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๙๐ คน แนบมาด้วย

คำร้องดังกล่าวนี้ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยหนังสือของประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญได้รับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ศาลได้พิจารณาเรื่องนี้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ

๑. พิจารณาถึงเนื้อหาสาระของคำร้องว่ามีความประสงค์จะให้ศาลพิจารณาเรื่องอะไร ศาลจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

๒. เมื่อศาลเห็นว่าควรรับเรื่องไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๑ แล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องต่อไป

ข้าพเจ้าในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง จึงดำเนินการตามขั้นตอนข้อแรก โดยเริ่มต้นพิจารณาถึงความชัดเจน ความครบถ้วน และความถูกต้องของคำร้องดังกล่าวแล้ว พิจารณาได้ว่าตามความในตอนต้นของคำร้องระบุไว้ว่า "ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙"

สาระสำคัญของมาตรา ๒๑๙ เกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ที่วรรคหนึ่ง คือ การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น จึงทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ร้องมีความประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นความสืบเนื่องมาจากมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เพราะมาตราทั้งสองมีความต่อเนื่องกันอยู่

ส่วนเนื้อหาในคำร้องที่เหลือซึ่งระบุในตอนท้ายว่า "มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด" นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรรับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

**ข้อเท็จจริง**

เนื่องจากพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เงื่อนไขหรือเหตุผลสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้เพื่อตราพระราชกำหนดได้นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ระบุไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" และวรรคสองระบุไว้ว่า "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้"

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาหรือตรวจสอบว่าสภาพที่เป็นจริงของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลและสารสนเทศหลายแหล่ง กล่าวคือ

ก. จากหมายเหตุที่ระบุไว้ในตอนท้ายของพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับของรัฐบาล ซึ่งอธิบายถึงปัญหาและเหตุผลต่าง ๆ ที่รัฐบาลจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น

ข. ดูได้จากเอกสารของทางราชการ ทางวิชาการ และองค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนทั้งหลาย

ค. สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อสารมวลชนต่างๆ ทั้งทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ต่างๆ ทั้งหลาย

จากข้อมูลข่าวสารดังกล่าว สามารถทราบได้ว่าสังคมไทยอยู่ในสภาพที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก เช่น สถานประกอบการต่างๆ ต้องปิดตัวลงไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ แห่ง มีคนว่างงานเพิ่มขึ้นจนถึงระดับกว่าสองล้านคน สถาบันการเงินทุกแห่งขาดสภาพคล่อง และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เป็นต้น ในขณะเดียวกันสินค้า อาหาร เครื่องอุปโภคบริโภคราคาแพงขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ปัญหาเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ได้ว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศไม่มีความมั่นคง และส่งผลกระทบในทางลบอีก

มากมายหลายประการต่อประชาชนและประเทศโดยส่วนรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งถือว่าเป็นสภาวะตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่งอย่างแน่ชัด

**การวินิจฉัย**

จากเหตุผลหรือเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมากับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ย่อมยืนยันได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับของรัฐบาลมีความเหมาะสมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายคำวินิจฉัยได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนด ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน และขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๑๘ ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ข้าพเจ้าในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นดังกล่าวข้างต้น จะมิได้ชี้แจงให้ชัดเจนว่าการตราพระราชกำหนดเหล่านั้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตราใด วรรคใด แต่การที่ผู้เสนอกล่าวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ย่อมพอฟังได้ว่าผู้เสนอมีความเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไปไว้ในมาตรา ๒๑๘ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

ฯลฯ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไปต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง* กล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง จึงขัดกับมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง

๓. ด้วยเหตุผลดังกล่าวในข้อ ๒ จึงวินิจฉัยว่าการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่จำต้องพิจารณาเรื่องที่เสนอมา

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

* มาตรา ๒๑๙ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

ฯลฯ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**

กรณีสืบเนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสี่ฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” แต่ตามคำร้องของผู้ร้องได้ความว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิที่จะร้องขอตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง เป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องกันกับมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงสมควรวินิจฉัยให้เสร็จไปในคราวเดียวกันว่า รัฐบาลมีอำนาจตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับหรือไม่ เห็นว่า เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่า ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์ทางการเงิน และทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจตกต่ำ เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง รัฐบาลจำต้องใช้มาตรการเด็ดขาดและเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเงินของประเทศให้บรรเทาลงและให้กลับฟื้นคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าออกไปอาจก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ประเทศชาติมากขึ้น ยากแก่การแก้ไขถือได้ว่า เป็นกรณีเพื่อประโยชน์เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รัฐบาลจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับได้ การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แล้ว

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ วรรคสอง

กระทรวงมหาดไทยอ้างว่า เนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๘ บัญญัติว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้" เพื่อให้เกิดความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ กรมตำรวจจึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๘ ได้ยกเลิกหลักการที่ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายค้นตามมาตรา ๕๘ (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกหมายค้นได้ การที่มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้

ก็เป็นหลักการอันสืบเนื่องมาจาก มาตรา ๕๘ (๓) ดังกล่าว จึงได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นโดยถือว่าตนเป็นหมายในตัวเอง ฉะนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนที่บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ จึงขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้แจ้งให้กรมตำรวจทราบแล้ว กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นพ้องด้วย โดยทั้งกรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่มีหมายค้นได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๘ แต่ยังไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้ยื่นคำร้องมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงอำนาจในการค้นของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวได้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไว้ องค์กรฝ่ายบริหารก็คือคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๒ ก วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๒ วรรคสองได้หรือไม่**

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งว่า มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของตำรวจว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้แล้ว ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่

เรื่องนี้ กรมตำรวจได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วได้รับคำตอบว่ามาตรา ๙๒ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนั้น มาตรา ๙๒ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงใช้บังคับมิได้

กรมตำรวจมีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญเปิดกว้างไว้ให้นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล โดยมีข้อยกเว้นไว้ในตอนท้ายมาตรา ๒๓๘ ว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งกรมตำรวจตีความว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่ถ้อยคำในมาตรา ๙๒ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั่นเอง ซึ่งระบุเหตุต่าง ๆ ที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเอง ไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๙ และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกรมตำรวจเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. หนังสือของกระทรวงมหาดไทยแจ้งความเห็นของกรมตำรวจด้วยว่า ไม่มีเหตุให้ตีความบทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง แตกต่างไปจากการตีความมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ให้เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ มีอำนาจเข้าค้นเคหสถาน สถานที่ใด ๆ หรือยานพาหนะใด ๆ ในส่วนที่เป็นที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นได้ ดังที่ปรากฏในความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตอบข้อหารือของกรมตำรวจ

๓. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับความเห็นของกรมตำรวจแล้ว เห็นพ้องกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจได้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่

ในหนังสือนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อ้างมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณา

ปัญหาเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่าจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป

มติส่วนข้างมากของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการต่อไป

ข้าพเจ้าเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เห็นว่าควรรับเรื่องไว้ดำเนินการต่อไปจึงทำความเห็นดังนี้

การตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (ตามรัฐธรรมนูญ) และ

เกี่ยวกับองค์กร (ตามรัฐธรรมนูญ)

ทั้งนี้ กรณีต้องเข้าประเด็นทั้ง ๒ ข้อ จะขาดข้อใดข้อหนึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะไม่รับไว้ดำเนินการ

๑. เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เสนอมาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เห็นว่า

ในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยศาล มาตรา ๒๓๗ ถึง ๒๔๗ เกี่ยวกับการจับกุม คุมขัง การค้นในที่รโหฐาน การขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลย การสอบสวน สิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีอาญา สิทธิของบุคคลที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด ล้วนเกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอันอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนั้น ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้คือ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน” และวรรคสองบัญญัติว่า บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และมาตรา ๒๓๘ “ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นปัญหาข้อยกเว้นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนทั่วไป แม้ว่าข้อยกเว้นเหล่านั้นมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ตาม

ฉะนั้น สำหรับประเด็นปัญหาจึงเข้าลักษณะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรแน่นอน

๒. สำหรับประเด็นที่สองเกี่ยวกับว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้าพเจ้าเห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งกำหนดระบอบการปกครองและจัดระเบียบการใช้อธิปไตยและการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญจึงเป็นกรอบอันเป็นโครงสร้างสำคัญยิ่ง ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายต่างๆ เข้ามารองรับขยายครอบคลุมด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนของประเทศ

ดังนั้น องค์กรต่างๆ ที่เป็นหลักสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการจึงย่อมเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดไว้

๒.๒ กระทรวงมหาดไทยนับเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งในด้านการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น เท่ากับว่าเป็นการรับเอาการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

การที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่กระทรวงมหาดไทยกลับไม่เป็นนั้นดูจะขัดกับหลักตรรกวิทยา

๒.๓ ขณะนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลได้เสนอผ่านประธานรัฐสภามา

๒.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาทั้งสองประเด็นนี้รวมกันแล้วจึงเห็นว่า กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นที่สำคัญเข้าข้อกำหนดตามมาตรา ๒๖๖ ควรรับไว้พิจารณาดำเนินการได้

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น ฯ ได้หรือไม่**

กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ โดยแจ้งว่ากรมตำรวจมีปัญหาว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับแล้วตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ ตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ ซึ่งกรมตำรวจได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ได้รับคำตอบว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจค้นด้วยตัวเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น แม้จะเป็นกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะขัดต่อมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่กรมตำรวจมีความเห็นว่าอำนาจการค้นที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น ตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ในเหตุที่ว่า "มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" กระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า "นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่"

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" จึงเห็นได้ว่าเรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และผู้ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือประธานรัฐสภา

องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึง องค์กรของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐ แต่มิได้มีการบัญญัติถึงกระทรวงมหาดไทยไว้ในรัฐธรรมนูญ และมิได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๖ ว่า "มาตรา ๑๕ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท"

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยแม้จะเป็นองค์กรของรัฐ แต่ก็มิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

อนึ่ง ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคือ "นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้น หรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่" นั้น เป็นการขอให้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๗) ว่าจะมีอำนาจอย่างไร จึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะตำรวจชั้นผู้ใหญ่มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องนี้จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณามาดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า เรื่องที่กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า"นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่" นั้น มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพึงวินิจฉัยจึงไม่รับวินิจฉัยเรื่องนี้

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมตำรวจว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับแล้ว ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวกรมตำรวจมีความเห็นว่าตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๒ วรรคสอง และกระทรวงมหาดไทยเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ กระทรวงมหาดไทยโดยพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเสนอปัญหาดังกล่าวพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ตามบทบัญญัติดังกล่าวผู้ที่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยชอบ จึงได้แก่องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา และเรื่องที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก็คือกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เห็นว่าคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึง องค์กรที่มีบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญเท่านั้น อาทิเช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านั้นรัฐธรรมนูญได้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้ด้วย ส่วนกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฯ จึงเป็นองค์กรฝ่ายปกครองอยู่ในบังคับกฎหมายปกครอง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด มิได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ส่วนรัฐมนตรีแม้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงบุคคลมิใช่องค์กรดังเช่นคณะรัฐมนตรี

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่ากระทรวงมหาดไทย โดย พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีสิทธิเสนอปัญหาเรื่องอำนาจของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในการค้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๕๒ วรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจในการค้น**

กระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่เรื่องการค้น ซึ่งมีอำนาจค้นในที่รโหฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับและตามมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องเดียวกันนี้ไว้ด้วย แต่แตกต่างกันแต่เพียงว่าจะต้องขอคำสั่งหรือหมายของศาลหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยมีปัญหาว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่

ในเบื้องต้นนี้จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาในเรื่องนี้ได้หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อความว่า "อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ" นั้น หมายความว่า อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ดี องค์กรที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญใช้บังคับก็ดี หรือองค์กรที่จะเกิดขึ้นใหม่ซึ่งตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนด้วย แต่จะต้องเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการค้นซึ่งปรากฏในหมวด ๒ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้" ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวกับการค้นนี้ มีบัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว

จะเห็นได้ว่า การค้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีปัญหาว่า การค้นดังกล่าวถ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลจะได้หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเพื่อให้ได้ข้อยุติในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทยจึงขอเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมา จึงเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีสิทธิเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่มีปัญหาดังกล่าวตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญระบุว่า *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"*

ตามมาตรานี้ มีประเด็นที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อความกระจ่างแจ้งดังนี้

๑. *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ"* นั้น *"ตามรัฐธรรมนูญ"* ขยาย *"องค์กรต่างๆ"* หรือขยาย *"อำนาจหน้าที่"* กล่าวคือหากขยายความ *"อำนาจหน้าที่"* ก็จะอ่านได้ว่า *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ"* แต่ถ้าจะอ่านตามตัวอักษรในมาตรา ๒๖๖ ก็ต้องหมายถึง อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ (ที่มีอยู่) ตามรัฐธรรมนูญ

๒. ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ประเด็นมีอยู่ว่า *"องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ"* นั้น หมายถึงองค์กรใดบ้าง

องค์กร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีการรวมตัวกันหรือจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดแจ้ง มีการจัดระบบและกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น องค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้

ตามรัฐธรรมนูญ ได้มีการระบุถึงคำว่า *"องค์กร"* ไว้อย่างชัดแจ้งในมาตราต่างๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สิ่งที่มีลักษณะเป็นองค์กร แต่รัฐธรรมนูญมิได้ระบุคำว่า *"องค์กร"* ไว้ จะไม่รวมอยู่ในความหมายของ *"องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ"* เช่น คณะองคมนตรี, คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ศาลปกครอง เป็นต้น

*"องค์กร"* ที่มีการระบุในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้งมีดังนี้

๑. องค์กรของรัฐที่มีอยู่และต้องมีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพราะเป็นองคาพยพหลักของอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

๒. องค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ *"องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ"* (เช่นตามมาตรา ๔๐)

๓. *"องค์กรอื่นๆ ของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล"* เช่น ตามมาตรา ๖๒ ซึ่งระบุว่า *"สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมคำว่า *"องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล"* ย่อมทำให้องค์กรใดของรัฐก็ตามที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และจะต้องมีฐานะเป็น *"องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ"* หาไม่แล้ว การปฏิบัติงานขององค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กระทำการใดที่กระทบสิทธิของบุคคล การกระทำนั้นก็จะอยู่นอกเหนือการบังคับของมาตรา ๖๒

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้ากระทรวง และโดยที่กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจต่างเป็นองคาพยพ หรือองค์กรของรัฐ เป็นองค์กรหลักของอำนาจบริหาร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องถือว่ากรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลักของการใช้อำนาจบริหาร

อนึ่ง องค์กรโดยตัวของมันเอง ไม่อาจกระทำการที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้ แต่จะต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจทำการในนามองค์กรนั้นตามกรอบของอำนาจหน้าที่ ที่มีการระบุไว้อย่างชัดแจ้ง

ดังนั้น องค์กรไม่ว่าจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือไม่เป็นนิติบุคคล จึงเป็นโครงสร้างที่มีหน้าที่และโครงสร้าง-หน้าที่นั้นจะต้องมีกระบวนการทำงาน โครงสร้าง-หน้าที่และกระบวนการทำงานขององค์กรจะดำเนินไปได้โดยอัตโนมัติไม่มีมนุษย์เกี่ยวข้องไม่ได้ ดังนั้นการแยกองค์กรจากตัวบุคคลโดยเฉพาะผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรที่ทำการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่แยกตัวองค์กรจากกระบวนการทำงานขององค์กรอันเป็นสิ่งผิดวิสัย

หากจะพิจารณาว่าคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐมนตรีมิใช่องค์กรของฝ่ายบริหารก็ถูกต้อง แต่**ในกรณีนี้ประเด็นความเป็นองค์กรมิได้อยู่ที่ตัวรัฐมนตรี หรืออยู่ที่บุคลากร เช่น นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งทำการในนามขององค์กร แต่อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายบริหาร และตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรนี้**

แม้จะมีข้อแย้งว่า กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย จะมิใช่องค์กรที่มีบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยระบุอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยก็ตาม แต่กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยก็ยังถือว่าเป็นหน่วยราชการ ตามมาตรา ๖๒ และจะต้องถือว่าหน่วยราชการเป็นองค์กรประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ เพราะอยู่ใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ ทั้งตามมาตรา ๖๒ และมาตราอื่นๆ

การอ้างว่าตำรวจชั้นผู้ใหญ่มิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องนี้จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ น่าจะเป็นการเข้าใจผิดในสาระสำคัญของเรื่อง เพราะเรื่องนี้เป็นการขอให้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของตัวผู้กระทำการขององค์กร คือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้กระทำการของกรมตำรวจ

ตามที่หนังสือที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า

*"กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปัญหา ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับความเห็นของกรมตำรวจแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ สามารถค้นที่รโหฐานด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้น หรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่"*

ข้าพเจ้าในฐานะเสียงข้างน้อยเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (และเป็นองค์กรประเภทหนึ่ง) และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐคือกรมตำรวจนี้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๘ ซึ่งระบุว่า *"ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรรับไว้พิจารณา เพราะเข้าข่ายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ วรรคสอง**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ตามรัฐธรรมนูญตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังจะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้น ในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า กระทรวงมหาดไทยมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากมีมาตรา ๒๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า "กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ การโยธาการราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท" ซึ่งมีกรมตำรวจเป็นส่วนราชการในสังกัด และให้พนักงานตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานตำรวจมีอำนาจจับและค้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีต่อไปนี้ ... เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้" ซึ่งกรมตำรวจได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

แต่กรมตำรวจยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ จึงได้มีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหานี้โดยตรง โดยไม่ปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๐ วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า "...ผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในกรณีนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะเป็นการประชุมพิเศษ หรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหานั้นได้ตามที่เห็นสมควร" เพราะกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ น.๑๑๓๑๐/๒๔๘๒ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๔๘๒ ว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติวางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นในทางกฎหมายว่า "..เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา" และให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป

โดยเหตุที่การค้นในที่รโหฐานได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๘ แล้ว และตราบใดที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังไม่มั่นใจว่าตนจะยังคงมีอำนาจค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีคำสั่งหรือหมายของศาลได้หรือไม่ ดังเช่นที่เคยถือปฏิบัติมาก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ย่อมจะไม่กล้าเสี่ยงที่จะดำเนินการค้นในที่รโหฐาน แต่ครั้นจะรอจนกว่าจะมีการดำเนินการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้อย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจทราบได้ว่า จะเกิดหรือกระทำได้เมื่อใด แต่ถ้าปล่อยทิ้งปัญหานี้ให้เนิ่นนานออกไป ก็จะช้าเกินการ ทั้งยังอาจจะทำให้เกิดความเสียหายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและไม่บังเกิดเป็นผลดีแก่ประชาชนอีกด้วย จึงวินิจฉัยว่า เฉพาะกรณีนี้ควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับปัญหานี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากเป็นเรื่องที่สำคัญรีบด่วน และมีผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม เพราะ "...กฎหมายทั้งปวงจะดำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรงหรือธำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นจริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์โดยการบิดพริ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิดด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่างๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพทันที และกลับกลายเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ..."

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น ในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้หรือไม่**

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๕๘ (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายค้นได้ภายในเขตอำนาจ โดยได้บัญญัติเหตุที่จะออกหมายค้นไว้ในมาตรา ๖๕ กับบัญญัติห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่จะเข้ากรณียกเว้นตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๘ ได้บัญญัติว่า "ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" กรมตำรวจได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีเช่นนี้ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังคงมีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกรมตำรวจดังกล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่จะออกหมายค้นในที่รโหฐานได้ด้วยตนเองแล้ว เจ้าพนักงานดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น กรมตำรวจเห็นว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังมีอำนาจค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง เพราะกรณีดังกล่าวต้องด้วยเหตุยกเว้นในมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า "เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙) ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ แล้วเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิ

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงมีมติไม่รับเรื่องตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๕ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นฝ่ายข้างน้อย จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ปัญหามีว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีสิทธิเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" บทบัญญัติในมาตรานี้อาจเข้าใจความหมายได้เป็นสองนัย กล่าวคือ ตามนัยแรก มีความหมายว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ" เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ๓ สำนักงาน และ ๗ กรม รวมทั้งกรมตำรวจด้วย แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตั้งปัญหาว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามข้อยกเว้นในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น โดยมีคำจำกัดความคำว่า "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่" อยู่ในมาตรา ๒ (๑๗) ว่า หมายถึง ข้าราชการที่มีตำแหน่งต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมตำรวจ ดังนั้น ตามกฎหมายจึงต้องถือว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เป็นปัญหาเฉพาะนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในกรมตำรวจแต่เพียงกรมเดียวเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐดังกล่าวข้างต้น และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๘ ได้บัญญัติยกเลิกอำนาจการออกหมายค้นในที่รโหฐานของเจ้าพนักงานดังกล่าว คงบัญญัติให้ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจออกหมายค้นในที่รโหฐานได้ เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติว่า ข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๘ ดังกล่าวจะหมายถึงข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ หรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้" ด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ เห็นว่าเมื่อถือตามนัยนี้กระทรวงมหาดไทยจึงมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับนัยที่สอง มาตรา ๒๖๖ น่าจะมีความหมายตามตัวอักษรว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ" จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จริงอยู่ คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงองค์กรที่มีบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยตรง จึงต่างกับกรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนอื่น มิใช่องค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นโดยตรง และรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้โดยชัดแจ้ง แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ ระบอบการปกครอง อำนาจอธิปไตย และการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนกำหนดการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงน่าจะเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นส่วนที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ตามมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดรูปของรัฐสำหรับประเทศไทยให้เป็นรัฐเดี่ยว มีรัฐบาลเดียวเป็นศูนย์รวมอำนาจการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่า เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงเป็นผู้แทนประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นองค์กรของรัฐซึ่งรวมอยู่ในโครงสร้างของคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้แทน และมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๘ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง ฯลฯ การรักษาความมั่นคงภายในการป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ โดยมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ แสดงว่ากฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการและรักษาอำนาจอธิปไตยภายในของประเทศ ดังนั้นแม้กระทรวงมหาดไทยจะมิได้ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจน แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยนัยนี้จึงต้องถือว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการ

ปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยไว้ในตอนต้นแล้ว เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖๖ โดยนัยหลัง กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะรับเรื่องพร้อมความเห็นตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นได้หรือไม่**

กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นด้วยตนเองโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว กระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น แต่กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๙ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดูแลรับผิดชอบทำนองเดียวกับรัฐมนตรีอื่นโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” องค์กรบริหารคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่มีบทบัญญัติระบุถึงอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

จึงวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาเรื่องของผู้ร้อง

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑

กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยอ้างว่าได้รับรายงานจากกรมตำรวจว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับแล้ว ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวกรมตำรวจได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้รับคำตอบว่านายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วยังไม่เห็นพ้องด้วย โดยกรมตำรวจมีความเห็นว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่จำต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับความเห็นของกรมตำรวจแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ได้หรือไม่นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่ามีสิทธิที่จะส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

จากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๒ ประการด้วยกัน ประการแรก ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภา และประการที่สอง จะต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับหรือไม่รับเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยส่งมาให้พิจารณานั้น จะต้องพิจารณาว่ากระทรวงมหาดไทยมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้พิจารณาหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยอ้างว่ามีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น จะได้พิจารณาว่าตามมาตรา ๒๖๖ ให้สิทธิกระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ที่จะยื่นได้ต้อง

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่ประธานรัฐสภาแน่นอน ปัญหาจึงมีว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงหน่วยงานของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรของรัฐเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่ "องค์กรนั้น" ตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งต่างกับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนั้นหากเกิดปัญหาขึ้นในองค์กรเหล่านี้ก็สามารถที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ในกรณีของกระทรวงมหาดไทยนี้ หากกรมตำรวจไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมตำรวจก็มีสิทธิที่จะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยที่ประชุมใหญ่ และหากกรมตำรวจยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะนำเรื่องเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าคณะรัฐมนตรีควรจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงไม่รับเรื่องของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอมาไว้วินิจฉัย

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับแล้ว นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะยังมีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่มีหมายค้น ในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้หรือไม่

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ยกมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นอ้างอิงเป็นเหตุในการใช้สิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ฉะนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ คำร้องขอของกระทรวงมหาดไทยตามที่กล่าวข้างต้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่ามาตรา ๒๖๖ ได้กำหนดเงื่อนไขหลักที่สำคัญไว้ประการหนึ่ง กล่าวคือ องค์กรที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ไม่ว่าด้วยตนเองก็ดี หรือโดยผ่านประธานรัฐสภาก็ดี จะต้องเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

**ประเด็นพิจารณา**

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ กระทรวงมหาดไทยมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

**ข้อพิจารณา**

ในเรื่องนี้ เห็นว่ามีข้อพิจารณาต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่ใช้อยู่ในที่แห่งเดียวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ คือในมาตรา ๒๖๖ แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าองค์กรใดเป็น และองค์กรใดไม่เป็น “องค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ" อีกทั้งยังมิได้จำกัดความหรืออธิบายคำศัพท์นี้ไว้แต่ประการใด ทั้งนี้ คงเป็นเพราะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายที่ชัดแจ้ง หรือเป็นที่เข้าใจได้อยู่ในตัวแล้ว แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะปรากฏว่าได้มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน

๒. อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า "องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ" ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายความถึงองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการ ดังนี้

๒.๑ เป็นองค์กรของรัฐ (ไม่ใช่องค์กรเอกชน) ทั้งนี้ จะมีรูปแบบหรือสภาพเป็นสถาบัน เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล หรือเป็นตัวบุคคล เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

๒.๒ เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติจัดตั้งขึ้น หรือมีที่กำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง หรือเป็นองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้ว และรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติใหม่ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องด้วยโดยตรง เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และศาลยุติธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม ที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึงในลักษณะทั่วๆ ไป โดยมิได้บัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะนั้น ย่อมไม่เพียงพอที่จะเป็นไปตามเงื่อนไขในวรรคนี้ ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวถึงการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่แล้ว ย่อมไม่มีผลทำให้กระทรวง ทบวง กรม ที่จะจัดตั้งขึ้น หรือที่จะรวมหรือโอนตามมาตรา ๒๓๐ นั้น เป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ได้ เพราะมาตรา ๒๓๐ มีจุดมุ่งหมายแต่เพียงกำหนดวิธีการจัดตั้ง การรวม หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ว่าในกรณีใดจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและในกรณีใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว

๒.๓ เป็นองค์กรซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนได้บัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญเอง (หรืออาจรวมถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้) องค์ประกอบในข้อนี้ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นจุดเชื่อมโยงโดยแท้ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นฐานรองรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่องค์กรหรือประธานรัฐสภาเสนอมา กล่าวคือ ในกรณีที่องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะแล้ว ศาลอื่นก็จะไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญหรือพิจารณาพิพากษาคดีใดๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาทั้งปวง เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในทำนองกลับกัน หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดไว้โดยตรง ก็ย่อมไม่มีเหตุที่องค์กรนั้นจะเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในกรณีเช่นว่านี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องน่าจะได้กำหนดไว้แล้วในกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตีความ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า มาตรา ๒๖๖ ของ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ เฉพาะเท่าที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (หรืออาจรวมถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) เท่านั้น

๓. กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีสถานภาพเป็นองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หาได้กล่าวถึงหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้แต่ประการใดไม่ และโดยที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ และล่าสุดกฎหมายที่บัญญัติอำนาจหน้าที่และแบ่งส่วนราชการภายในของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๖ ส่วนกรมตำรวจนั้น ได้จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๕๘ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้รวมกิจการตำรวจทุกฝ่ายที่มีอยู่ก่อนแล้ว เข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานเดียว มีฐานะเป็น “กรมตำรวจ” และการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจได้บัญญัติไว้ในประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายได้แก่ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ จึงเห็นได้ว่าทั้งกระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจต่างก็เป็นองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนบัดนี้ แต่ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวแต่ประการใด

๔. มีผู้แสดงความเห็นว่า ไม่เป็นการสมเหตุสมผลที่จะปฏิเสธว่า กระทรวงมหาดไทยไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยแม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและย่อมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีข้อสงสัยใดๆ ความเห็นในทำนองนี้ดูจะมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (หรือกระทรวงอื่นใดก็ตาม) ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งมิใช่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อพิจารณาที่สาม ฉะนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตีความได้

อนึ่ง หากจะถือว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับด้วยว่า กระทรวงอื่นๆ (และอาจรวมถึงรัฐวิสาหกิจบางแห่งด้วย) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็มีสิทธิเช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยที่จะเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งถ้าการณ์เป็นไปเช่นนี้แล้ว ย่อมไม่อยู่ในวิสัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะแบกรับภาระดังกล่าวไปปฏิบัติได้ อีกทั้งยังจะเป็นการก้าวก่ายการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ควรตกเป็นของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น ด้วย

๕. การมีสถานภาพเป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" หรือไม่ นั้น หาได้เป็นเครื่องบ่งชี้หรือเปรียบเทียบศักดิ์หรืออันดับความสูงต่ำระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐด้วยกันเองไม่ แต่เป็นผลที่สืบเนื่องโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูประบอบการเมือง โดยการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นใหม่และปรับปรุงแก้ไของค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้วบางองค์กร (ในกรณีที่จำเป็นหรือเห็นสมควร) แต่ในขณะเดียวกันก็คงรักษาสถาบันและองค์กรอื่นที่มีอยู่เดิมและเห็นว่าดีแล้ว โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ องค์กรประเภทหลังนี้จึงไม่มีฐานะเป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" แต่หาได้ถูกลดระดับความสำคัญลงไปแต่ประการใดไม่

๖. โดยที่มาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" จึงเป็นการแน่นอนว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้อนี้มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของตำรวจในการค้นในที่รโหฐานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และโดยที่มาตรา ๒๓๘ นี้ เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจตีความในลักษณะที่ผูกมัดและเป็นที่สุดได้ แต่ก็เป็นการแน่นอนเช่นเดียวกัน ว่าปัญหานี้มิใช่เป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่เป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" จะมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

**<u>คำวินิจฉัย</u>**

โดยอาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยก็ดี กรมตำรวจก็ดี หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ดี ต่างก็ไม่มีฐานะเป็น "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ฉะนั้น จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

กระทรวงมหาดไทยได้ส่งหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง ขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ความว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้ เนื่องจากมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยระบุไว้ว่า "ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๒ วรรคสอง ความว่า "เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้" ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๕ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง

เรื่องนี้ กรมตำรวจได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ได้รับคำตอบว่านายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น แม้จะเป็นกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะขัดต่อมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่กรมตำรวจมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๒ วรรคสอง กระทรวงมหาดไทยจึงนำเรื่องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องนี้แล้ว จึงพิจารณาตามขั้นตอน คือ

๑. การนำเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. ถ้าการนำเรื่องเสนอศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ โดยครบถ้วนแล้ว จึงจะทำการวินิจฉัยปัญหาของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาการนำเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้าพเจ้าด้วยมีมติว่า กระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กล่าวถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้เหมือนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นต้น แต่กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้น และมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมาได้

ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมตำรวจว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับแล้ว ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น ในกรณีที่อาจออกหมายค้นตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวกรมตำรวจได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ได้รับคำตอบว่านายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไม่มีอำนาจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น แม้จะเป็นกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะขัดต่อมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกรมตำรวจพิจารณาแล้วยังไม่เห็นพ้องกับความเห็นดังกล่าว โดยเห็นว่านายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจตรวจค้นด้วยตนเองในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๒ วรรคสอง

กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาปัญหาและความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับความเห็นของกรมตำรวจดังกล่าวแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่ากระทรวงมหาดไทยมีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ ประธานรัฐสภาหรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ปัญหามีว่ากระทรวงมหาดไทยมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว ขอกำหนดประเด็นไว้ดังนี้

(๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความหมายอย่างไร

(๒) กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อไปนี้จะพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวต่อไป

**ก. ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ**

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า "องค์กร" คืออะไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของ "องค์กร" ไว้ดังนี้

"องค์กร น. ส่วนประกอบย่อยของหน่วยใหญ่ ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน (อ. organ)[๑]"

จะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวไม่แน่ชัดและไม่เข้ากับเรื่องที่พิจารณา โดยที่คำดังกล่าวมีที่มาจากคำว่า "organ" ในภาษาอังกฤษ เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาความหมายในภาษาอังกฤษประกอบด้วย

คำว่า "organ" มีความหมายหลายประการ ความหมายประการหนึ่งก็คือ "บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งดำเนินงานเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายบางอย่าง หรือเพื่อให้การงานบางอย่างสัมฤทธิผล[๒]

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า "organ" ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า "องค์กร" ในภาษาไทยดังกล่าวข้างต้น ย่อมเข้าใจได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานบางอย่างตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลทั้งหลาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ

**ข. กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่**

กระทรวงมหาดไทยมิใช่คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเหตุผลดังกล่าวแล้วในหัวข้อ ก.

---

(๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๘๘

(๒) The Oxford Universal Dictionnary Illustrated, Volume II ได้ให้ความหมายของคำว่า "Organ" ไว้ดังนี้

ฯลฯ

III A means of action or operation, an instrument, a tool; a person, body of persons or thing by which some purpose is carried out or some function performed

ฯลฯ

เมื่อกระทรวงมหาดไทยมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นได้หรือไม่**

ปัญหาว่าตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้ยื่นคำร้องมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงอำนาจในการค้นของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวได้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไว้ องค์กรฝ่ายบริหารก็คือ คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้นายวัฒนา กับคณะ พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา กับคณะ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หมายห้ามชั่วคราวดังกล่าวเป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ คณะกรรมการ

การเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

ศาลแพ่งได้เสนอความเห็นชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะที่มีการฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ระหว่าง นายวัฒนา กับพวก โจทก์ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จำเลย ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศใช้บังคับ จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบัญญัติเฉพาะกรณีการไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคโดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อส่งให้ศาลฎีกาวินิจฉัย แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้โจทก์ต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล ไม่มีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด และการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๔ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ แสดงว่าคำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนไม่เป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๑ ประกอบกับมาตรา ๒๓๓ โดยที่ข้อพิพาทระหว่างนายทะเบียนกับโจทก์เป็นคดีปกครอง แต่ขณะเกิดข้อพิพาทยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้พิพากษาคดีนี้จึงสั่งให้รับฟ้องไว้พิจารณา และตั้งแต่มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ปรากฏว่าได้มีคู่ความหรือบุคคลใดโต้แย้งศาลแพ่ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้บังคับแล้ว มาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็บัญญัติแต่เพียงว่า หากนายทะเบียนไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แต่กรณีนี้เป็นเรื่องของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลง เป็นคนละกรณีกับการไม่รับจดแจ้ง และกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่ากรรมการบริหารพรรคที่เป็นผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้เป็นเด็ดขาด หากวินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีสิทธิยื่นคำฟ้องศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องและมีคำสั่ง อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลแพ่งผู้พิจารณาคดีนี้จึงได้ร่วมกันมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของโจทก์ไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) คือ "สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง" ซึ่งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง"

จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จะมีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคจำนวน ๑๑ คน ตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายวัฒนา กับคณะ ได้ขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียน แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยขอ นายวัฒนา กับคณะ จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลย และมีนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยเป็นจำเลยร่วม ในคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ของศาลแพ่ง โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ต่อมาวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค โดยมีกรรมการบริหารพรรคพ้นตำแหน่ง ๑๗ คน ลาออก ๔ คน และแต่งตั้งเพิ่มเติม ๑๘ คน ต่อมาวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา กับคณะ ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย และได้ขอให้ศาลแพ่งห้ามจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของโจทก์ทั้ง ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะที่นายวัฒนา กับคณะ ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งคดีหมายเลขดำ ที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังใช้บังคับอยู่ และตามมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับแก่การยอมรับหรือไม่ยอมรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๓ ใช้ในกรณีนายทะเบียนยอมรับ ส่วนมาตรา ๒๔ เป็นกรณีนายทะเบียนไม่ยอมรับ และให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ แต่กรณีที่นายทะเบียนยอมรับไม่มีบัญญัติว่าผู้ที่คัดค้านจะยื่นฟ้องต่อศาลใด จึงได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ หากมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามปัญหา เมื่อพรรคประชากรไทยขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีกรรมการบริหารพรรคบางคนโต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๕ ก วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการที่ศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะรวม ๑๒ คน จนกว่าศาลแพ่งจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ เรื่องนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

๒. **ข้อเท็จจริง**

๒.๑ หนังสือจากประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่า เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วันซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะรวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้นซึ่งจะมีผลให้นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๒.๒ ศาลแพ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ชี้แจงสรุปได้ว่า นายวัฒนา อัศวเหม กับพวกรวม ๑๒ คน ได้เป็นโจทก์ฟ้องนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลแพ่ง เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ซึ่งหัวหน้าพรรคได้ขอแจ้งเปลี่ยนแปลงตามมติการประชุมใหญ่ของพรรคเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยให้เหตุผลว่ามติดังกล่าวมิชอบด้วยระเบียบข้อบังคับของพรรค และนายทะเบียนมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น

ศาลแพ่งพิจารณาว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มิได้กำหนดให้โจทก์ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลใดเพื่อพิจารณากรณีการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมือง ศาลแพ่งจึงรับฟ้อง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดว่าหากการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงเป็นการกระทบสิทธิของกรรมการบริหารพรรคให้ได้รับความเสียหายแล้วกรรมการบริหารพรรคผู้เสียหายจะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลใดเพื่อมีคำสั่ง อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มิได้มีบทบัญญัติให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาลและเมื่อศาลแพ่งพิจารณาเห็นว่าการที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งคุ้มครองชั่วคราวฉุกเฉินเข้าหลักเกณฑ์ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามที่โจทก์ขอมา

**๓. ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย**

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ บัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่มาตรา ๑๓๖ - ๑๔๘ ระบุองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระบวนการสรรหาประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเอกสิทธิ์ของกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างละเอียดชัดเจน นอกจากนี้ มาตรา ๓๒๗ ได้กำหนดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมาตรา ๓๒๘ กำหนดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียดชัดเจน แสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคือต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง เช่นเดียวกับศาลแพ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม

๓.๒ มาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

มาตรา ๑๔๕ วรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง “มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด”

มาตรา ๑๔๕ วรรคสามบัญญัติให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

มาตรา ๓๒๗ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้...

...(๔) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๕) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

(๖) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง...”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่อ้างถึงข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกลไกหนึ่งในการปฏิรูปทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพและได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ให้ความสำคัญยิ่งกับความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนี้

มาตรา ๑๐ “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

๓.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

และให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้" และในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด"

มาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และมาตรา ๒๗ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงาน ฯ

๓.๕ อำนาจหน้าที่ตามข้อ ๓.๒ เป็นอำนาจซึ่งบัญญัติให้ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

อำนาจหน้าที่ตามข้อ ๓.๓ และ ๓.๔ นั้นเป็นอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งได้ขยายความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะและย่อมจะยกเว้นและเหนือกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป

อนึ่ง มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

๓.๖ จึงวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว ศาลแพ่งไม่มีอำนาจเกี่ยวกับกรณีอีกต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับพวก รวม ๑๒ คน ดังนั้น หมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ของศาลแพ่งจึงไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แจ้งว่าเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าหมายห้ามชั่วคราวดังกล่าวเป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้

ศาลแพ่งได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องคดี (หมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ซึ่งเป็นคดีที่ศาลแพ่งได้ออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑) นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศบังคับใช้ จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบัญญัติเฉพาะกรณีการไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อส่งให้ศาลฎีกาวินิจฉัย แต่เรื่องนี้เป็นการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค กฎหมายมิได้บัญญัติ

ให้โจทก์ต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล ไม่มีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด และการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ (มาตรา ๒๔) ให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้แสดงว่าคำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนไม่เป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ประกอบมาตรา ๒๓๓ ข้อพิพาทระหว่างนายทะเบียนกับโจทก์เป็นคดีปกครอง แต่ขณะเกิดข้อพิพาทยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองผู้พิพากษาคดีนี้จึงสั่งให้รับฟ้องไว้พิจารณา ตั้งแต่มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ปรากฏว่าคู่ความหรือบุคคลใดโต้แย้งศาลแพ่ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้บังคับแล้ว มาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๗ บัญญัติแต่เพียงว่า หากนายทะเบียนไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แต่กรณีนี้เป็นเรื่องของนายทะเบียนอยู่ระหว่างดำเนินการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงคนละกรณีกับการไม่รับจดแจ้ง ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่ากรรมการบริหารพรรคที่เป็นผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้เป็นเด็ดขาด หากวินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีสิทธิยื่นคำฟ้อง ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องและมีคำสั่งอาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลแพ่งผู้พิจารณาคดีนี้จึงได้ร่วมกันมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของโจทก์ไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) คือ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” และกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสองฉบับหนึ่งคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ในส่วนของปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยคือ การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้หรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคจำนวน ๑๑ คนต่อนายทะเบียน นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียน แต่นายทะเบียนยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จึงเป็นโจทก์ฟ้องนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลย และมีนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยเป็นจำเลยร่วม ในคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ของศาลแพ่ง โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ต่อมาวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค โดยมีกรรมการบริหารพรรคพ้นตำแหน่ง ๑๗ คน ลาออก ๔ คน และแต่งตั้งเพิ่มเติม ๑๘ คน วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย และได้ขอให้ศาลแพ่งห้ามจำเลย ในคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ซึ่งศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ให้ทำการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทย

พิจารณาแล้วขณะที่ยื่นฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังใช้บังคับอยู่ ซึ่งตามมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับแก่การยอมรับหรือไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๓ ใช้ในกรณีนายทะเบียนยอมรับ ส่วนมาตรา ๒๔ เป็นกรณีนายทะเบียนไม่ยอมรับ ซึ่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด แต่กรณีที่นายทะเบียนยอมรับไม่มีบัญญัติว่าผู้ที่คัดค้านจะยื่นฟ้องที่ศาลใด จึงได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ซึ่งเดิมยังไม่สามารถใช้อำนาจได้

เพราะยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เมื่อมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้ ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้ ถ้ามีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ปัญหาหรือข้อโต้แย้งนั้นย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อพรรคประชากรไทยแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค แต่กรรมการบริหารพรรคที่ถูกถอดถอนโต้แย้งว่า มติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้เปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารบางคนออกไปนั้นเป็นมติที่มิชอบ และมีคำสั่งศาลแพ่งห้ามนายทะเบียนจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย กรณีจึงเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันอยู่ในอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) มิใช่อำนาจที่นายทะเบียนจะได้ดำเนินการได้เอง หรืออำนาจของศาลแพ่งที่จะมีคำสั่งได้อีกต่อไป

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามนายทะเบียนจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ของศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

ด้วยเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีมติให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค เพื่อให้นายทะเบียนตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา กับคณะ มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียน ต่อมาศาลแพ่งมีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา กับคณะรวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลแพ่งได้ยื่นคำชี้แจงว่า ขณะที่นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นจำเลยตามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ของศาลแพ่ง ซึ่งต่อมาในระหว่างพิจารณาศาลแพ่งได้ออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามมิให้จำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ขณะโจทก์ยื่นฟ้อง (๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศใช้บังคับจึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบัญญัติเฉพาะกรณีการไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อส่งให้ศาลฎีกาวินิจฉัย แต่เรื่องนี้เป็นการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการ

บริหารพรรค กฎหมายมิได้บัญญัติให้โจทก์ต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตราใดบัญญัติให้นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล ไม่มีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ประกอบมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อพิพาทระหว่างนายทะเบียนกับโจทก์เป็นคดีปกครอง แต่ขณะเกิดข้อพิพาทยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลแพ่งจึงสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้บังคับแล้ว มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗ บัญญัติแต่เพียงว่า หากนายทะเบียนไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด แต่กรณีนี้เป็นเรื่องของนายทะเบียนอยู่ระหว่างดำเนินการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลง เป็นคนละกรณีกับการไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า กรรมการบริหารพรรคที่เป็นผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด หากวินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีสิทธิยื่นคำฟ้อง ศาลแพ่งไม่มีอำนาจรับคำฟ้องและมีคำสั่ง อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลแพ่งผู้พิจารณาคดีนี้จึงได้ร่วมกันมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของโจทก์ไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ห้ามมิให้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา กับคณะ รวม ๑๒ คน หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มาตรา ๑๔๕ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขอให้ศาลดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งว่าหากมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นที่จะมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น หาใช่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ผู้เดียวหรือองค์กรอื่นใดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ และการที่พรรคประชากรไทยแจ้งต่อ

นายทะเบียนเพื่อให้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค แต่นายวัฒนากับคณะ ขอให้นายทะเบียนระงับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่พรรคประชากรไทยแจ้งต่อนายทะเบียนเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ามีปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามนัยมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองที่ศาลแพ่งดำเนินกระบวนพิจารณามาโดยชอบตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ หลังจากนั้นอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดย่อมตกแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามจำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนากับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น หลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓)

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อดิเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการปฏิบัติของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยสืบเนื่องมาจาก นายวัฒนา อัศวเหม กับพวก รวม ๑๒ คน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นจำเลย ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลแพ่งได้มีคำสั่งตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับพวก รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) กล่าวคือ มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย ฉะนั้น หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งจึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งไม่น่าจะใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

เกี่ยวกับปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ศาลแพ่งได้เสนอความเห็นเป็นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลแพ่งมีอำนาจรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด

ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการเช่นเดียวกับศาลได้และเมื่อศาลแพ่งมีอำนาจรับฟ้อง ศาลแพ่งก็มีอำนาจสั่งคุ้มครองสิทธิเป็นการชั่วคราว ก่อนมีคำพิพากษาได้และเป็นคำสั่งที่ชอบ เพราะมีกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง

ข้อเท็จจริงของปัญหานี้ได้ความว่า พรรคประชากรไทยมีการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ มติของที่ประชุมใหญ่ให้แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่ม ๑๑ คน แต่นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยอยู่ด้วย เห็นว่า มติพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับของพรรค ได้แจ้งให้ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ทราบแล้ว แต่นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ได้รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคให้ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นจำเลย เนื่องจากยินยอมรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงชื่อกรรมการบริหารพรรคที่เพิ่มขึ้นให้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช ในฐานะหัวหน้าพรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นจำเลยร่วม โดยขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ระหว่างพิจารณาโจทก์ยื่นคำร้องขอฉุกเฉินสองครั้ง ศาลแพ่งเห็นว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย จึงสั่งยกคำร้องทั้งสองครั้ง

ต่อมาพรรคประชากรไทยได้มีการประชุมใหญ่ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ และมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน คัดค้านและเป็นโจทก์ยื่นฟ้องไว้แล้วนั้นเข้าร่วมประชุมด้วยและมีมติให้ปลดโจทก์ คือ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรค จำเลยร่วมได้นำมติพรรคดังกล่าวไปยื่นจดแจ้งต่อจำเลยเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ เพื่อเตรียมการประชุมกรรมการบริหารพรรคจะขับไล่ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ออกจากการเป็นสมาชิกพรรคต่อไป นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน จึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอคุ้มครองฉุกเฉินและศาลแพ่งมีคำสั่งตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคของ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ได้แจ้งขอให้ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคของ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ไว้ด้วย

จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่าตามที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามดังกล่าวนั้น จะมีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ พิจารณาแล้วได้

ปรากฏว่า นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ครั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นมา และในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย จึงมีผลทำให้นำพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาใช้บังคับไม่ได้ โดยเฉพาะตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕

มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า

"ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง"

มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า

"มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดแจ้งว่า ถ้ามีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นมารวมอยู่ด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ความว่าคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยบางคน มีปัญหาและข้อโต้แย้งกับการปฏิบัติของพรรคประชากรไทยว่า ไม่เป็นไปตามมติและระเบียบข้อบังคับของพรรค รวมตลอดถึงเรื่องการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคด้วย และนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ทราบปัญหาและข้อโต้แย้งแล้วนั้น เห็นว่ากรณีดังกล่าวจะต้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปได้ ดังนั้น การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา กับพวก รวม ๑๒ คน จึงเป็นคำสั่งที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และทำให้นายทะเบียนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจไว้ได้ จึงเห็นว่าในชั้นต้นนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องรอผลการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากนั้นจึงจะนำเอาผลการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมาเป็นข้อพิจารณาว่าสมควรจะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามของศาลแพ่งตามหมายห้ามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับพวก รวม ๑๒ คน นั้น ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เสนอศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

ข้อเท็จจริงมีว่า เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

การดำเนินการของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ต่อศาลแพ่ง กระทำไปโดยเป็นการขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการรักษาสิทธิการเป็นกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทย ยังมิใช่การใช้สิทธิตามมาตรา ๔๗ และนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ ได้นำคดีสู่ศาลเนื่องจากถูกจำเลย (นายทะเบียนพรรคการเมือง) โต้แย้งสิทธิ ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ และคดีนี้ไม่ใช่คดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามนัยรัฐธรรมนูญนี้มาตรา ๒๗๑ ดังนั้นเป็นที่ชัดแจ้งว่า นายวัฒนา อัศวเหม และคณะก็ยังมิได้ใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัย แต่เลือกไปใช้สิทธิในฐานะเอกชนต่อศาลแพ่ง ซึ่งนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ วรรคสอง *("บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้")*

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวด้วยกรณีนี้ คือ

ศาลแพ่งซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจก้าวล่วงไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือไม่

ทั้งนี้มีประเด็นย่อยดังนี้

๑. การที่ศาลแพ่งมีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นนั้น การกระทำดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลแพ่ง หรือไม่

๒. คำสั่งของศาลแพ่งได้ก้าวล่วงไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร

ศาลแพ่งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต่างมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะ และมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญในบางกรณีอาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นๆได้

องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีทั้งองค์กรที่เป็นองคาพยพดั้งเดิมของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กับองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรม เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๑ พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และทั้งนี้โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ตามที่ระบุไว้ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

นอกจากนั้นตามมาตรา ๑๔๕ (๑) ยังมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๓) มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น มีดังนี้

(๑) มาตรา ๕ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(๒) มาตรา ๖ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ได้แก่การรับคำขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งหากไม่มีกรณีขัดแย้งกันภายในพรรคการเมืองเกี่ยวด้วยการปฏิบัติว่าเป็นไปโดยชอบหรือมิชอบ นายทะเบียนพรรคการเมืองก็สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ในกรณีที่มีการขัดแย้งภายในพรรคการเมืองโดยยังไม่มีข้อยุติ และมีผู้ยื่นเรื่องต่อศาลแพ่ง ขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย โดยอ้างว่ามติของคณะกรรมการบริหารพรรค ฯ เป็นมติที่มิชอบ ปัญหามีว่าศาลแพ่งกระทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลแพ่งหรือไม่ คำตอบก็คือ ศาลแพ่งมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๗๑ ศาลแพ่งจึงกระทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลโดยชอบแล้วเพราะหากศาลไม่รับคำฟ้อง ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ ให้ความคุ้มครองและรับรองไว้

อย่างไรก็ดี การที่ศาลมีหมายห้ามชั่วคราวลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นนั้น น่าจะพิจารณาได้ว่า ศาลแพ่งยังมิได้กระทำการใดๆ อันเป็นการป้องกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ เพราะหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง มีผลเป็นเพียงการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งผลจากการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น ก่อให้เกิดการชะลอการทำหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ ให้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบเท่านั้น มิใช่เป็นการก้าวล่วงหรือก้าวก่ายในอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม น่าจะถือได้ว่าเป็นการช่วยให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบ และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย การดำเนินการของศาลแพ่งที่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเป็นการชั่วคราว จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๕ วรรคท้าย และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) คือสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (ในฐานะที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง) และคำสั่งของศาลแพ่งย่อมไม่มีผลเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และศาลแพ่งก็ไม่มีอำนาจเหนือคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เหตุที่ศาลแพ่งออกหมายชั่วคราว เป็นเพราะได้ปฏิบัติการไปตามกระบวนการพิจารณา เนื่องจากโจทก์ได้อาศัยสิทธิของเอกชนต่อศาล กระบวนการพิจารณาของศาล เป็นคนละส่วนกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว จะไปถือว่าศาลแพ่งกระทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ยังสามารถดำเนินการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานี้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) ได้ โดยสามารถดำเนินการให้เรื่องสิ้นสุดได้ภายหลังที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ และพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองแล้ว

อนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ หลายองค์กร ตามหลักการแล้วองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีไว้เพื่อช่วยกันทำงานในการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มิได้มีไว้เพื่อสำแดงอำนาจแย่งอำนาจกัน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในตัวของมันเองย่อมปราศจากความหมาย หากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องมิได้เป็นไปในทางบวก การมีองค์กรใหม่ๆ เกิดขึ้น มิได้หมายความว่าอำนาจหน้าที่ขององคาพยพดั้งเดิมของรัฐโดยเฉพาะศาลจะหมดไป ตรงกันข้ามองค์กรที่มีส่วนรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคล ยิ่งจะต้องช่วยกันตรวจสอบปฏิบัติการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นฝักฝ่าย (partisan) ทั้งศาลแพ่งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นฝักฝ่าย (non-partisan) เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ไม่เป็นฝักฝ่ายต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง ซึ่งมีความเป็นฝักฝ่ายสูง องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็จะต้องร่วมมือกันมากกว่าที่จะขัดแย้งกัน ข้าพเจ้าเห็นว่ากรณีนี้น่าจะพิจารณาได้ว่าการดำเนินการของศาลแพ่งเป็นการช่วยมากกว่าเป็นการบั่นทอนอำนาจ ขัดแย้งหรือป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง

วินิจฉัยว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง มิได้ขัดแย้งกัน คำสั่งห้ามของศาลแพ่งตามหมายห้ามชั่วคราวลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ อาจออกได้ในฐานะที่เป็นผลจากกระบวนการพิจารณาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ไม่ผูกพันและมิอาจใช้บังคับแก่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ เพราะอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง (กรณี นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง)**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๑) และ (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมือง กล่าวคือ ศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองพรรคประชากรไทยจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

**สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา**

เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ นายวัฒนาฯ กับคณะ รวม ๑๒ คน ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมา วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคประชากรไทยแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๘ ครั้นวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ นายวัฒนาฯ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคและถูกเปลี่ยนแปลง ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งฯ ขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวจนกว่าจะมีการพิสูจน์ในคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในศาลเพื่อให้มีผลชี้ขาดในทางที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

ประธานกรรมการการเลือกตั้งฯ มีคำสั่งยอมรับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย เนื่องจากเห็นว่า มีผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๑๕ (๖) ๒ คน และลาออก ๑ คน และตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๑๑ คน ทั้งนี้ ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และแจ้งให้นายวัฒนาฯ ทราบในวันเดียวกัน

วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นายวัฒนาฯ เป็นโจทก์นำข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง โดยอ้างว่า นายวัฒนาฯ ถูกโต้แย้งสิทธิและได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของ นายธีรศักดิ์ฯ เพื่อขอให้ศาลแพ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ นายธีรศักดิ์ฯ เพิกถอนการจดทะเบียนนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ เพราะคดีนี้มิใช่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑

ศาลแพ่งชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยหนังสือ ด่วนที่สุด ยธ ๐๒๐๘/๒๘๕๒๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ สรุปความได้ว่า ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๗๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๑๗ และมาตรา ๓๓ รับฟ้องของ นายวัฒนา อัศวเหม โดยกำหนดนัดสืบพยานโจทก์ในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ในระหว่างพิจารณาคดีนี้ นายวัฒนาฯ ได้ยื่นคำร้องขอฉุกเฉินรวม ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ และครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เข้าเกณฑ์ของกฎหมาย จึงสั่งยกคำร้องไปทั้งสองครั้ง ต่อมานายวัฒนาฯ ได้ยื่นคำร้องขอฉุกเฉินอีกครั้งหนึ่ง (ครั้งที่สาม) เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยอ้างเหตุผลประกอบและขอให้ศาลแพ่งสั่งคุ้มครองชั่วคราวฉุกเฉินตามคำร้องด้วย ซึ่งศาลแพ่งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องมีเหตุอันสมควร จึงมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของนายวัฒนาฯ ไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ใช้บังคับแล้ว

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๗๑

(๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕

(๓) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๔

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖ (๑)

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๖

**ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย**

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่หารือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

(๒) การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรใด

**คำวินิจฉัย**

(๑) โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการบางอย่างบางประการตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

(๒) เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม มิได้ถูกยกเลิกไปโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติ แต่เพียงว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตาม.....กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง.....และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” เมื่อยังไม่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงยังไม่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ปลัดกระทรวงมหาดไทยคงเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๖ ต่อไปจนกระทั่ง ถึงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ดังนั้น ระหว่างเวลาดังกล่าวข้างต้น ศาลแพ่งจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ศาลแพ่งอ้าง

แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีบทเฉพาะกาลว่า บรรดาเรื่องที่ยังไม่เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ จะให้ดำเนินการอย่างใดต่อไป และรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนมาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ

การเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กรณีจึงต้องถือว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดบรรดาปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นทั้งหมดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

จึงวินิจฉัยว่า ศาลแพ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจนถึงวันที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองถูกยกเลิก ต่อจากนั้น รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เป็นต้นไป

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้น ศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองคือบุคคลคนเดียวกับประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ มาตรา ๖ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถ

ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ จึงไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ จึงขอเสนอเรื่องและความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วมีมติให้รับเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและลงมติด้วยคะแนนเสียง ๑๒ ต่อ ๑ ในปัญหาข้อเดียวว่าคำสั่งห้ามชั่วคราว นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จำเลยมิให้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของโจทก์ทั้งสิบสองคนตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ของศาลแพ่งไม่ผูกพัน นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ทางพิจารณาได้ความตามเอกสารที่ศาลแพ่งและที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลว่า เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามรายชื่อท้ายคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทยและเป็นกรรมการบริหารพรรค ได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นจำเลย ตามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ของศาลแพ่งโดยมีข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต จึงมีตำแหน่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ด้วย พรรคประชากรไทยเป็นพรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค เดิมมีกรรมการบริหารพรรค ๕๗ คน ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๓๐ มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการในทางการเมืองตามประกาศสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ ต่อมาวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ พรรคประชากรไทยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑ ที่ประชุมได้ลงมติให้เพิ่มกรรมการบริหารพรรคอีก ๑๑ คน รวมเป็น ๖๕ คน เต็มจำนวน ตามข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว

เป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งประธานกรรมการการเลือกตั้ง (ที่ถูกเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง) ให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค โดยคัดค้านว่า การประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ ของพรรคประชากรไทยได้ลงมติฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคฯ จำเลยซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของจำเลยแจ้งพรรคประชากรไทยให้ชี้แจงข้อโต้แย้งดังกล่าว หัวหน้าพรรคประชากรไทยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ยืนยันว่าการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ของพรรคประชากรไทยได้ลงมติถูกต้องตามข้อบังคับพรรคฯ ต่อมาจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องพรรคประชากรไทยเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ตามนัยมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ตามประกาศลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และมีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้ดำเนินการนำประกาศดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ นายวัฒนา อัศวเหมทราบ ตามหนังสือของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ โจทก์จึงได้ฟ้องจำเลยประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลแพ่ง โดยบรรยายฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าจำเลยละเว้นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ กล่าวคือ โจทก์ได้แจ้งให้จำเลยทราบถึงการลงมติแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคในการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ ว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ฯ แล้ว แต่จำเลยละเลยโดยไม่ได้มีหนังสือเตือนให้หัวหน้าพรรคระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้น จำเลยกลับประกาศยอมรับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคโดยมิชอบกับมีคำขอท้ายฟ้องให้ศาลบังคับจำเลยออกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และให้จำเลยมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศการเพิกถอนดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๑ จำเลยยื่นคำให้การมีใจความสำคัญว่าจำเลยเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและมีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง จำเลยได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดไว้แล้ว และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายของจำเลยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เอกสารที่พรรคประชากรไทยส่งมามีรายการครบถ้วน ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและหัวหน้าพรรคมีอำนาจส่งเอกสารได้ตามกฎหมาย เรื่องที่โจทก์อ้างเป็นเรื่องที่โต้แย้งกัน ภายใน

ของพรรคประชากรไทย และโจทก์ซึ่งเข้าร่วมประชุมด้วยก็มิได้คัดค้าน จำเลยจึงได้ประกาศยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และแจ้งให้โจทก์ทราบ และยื่นคำร้องให้เรียก นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เข้ามาเป็นจำเลยร่วม ศาลแพ่งอนุญาตให้หมายเรียกตามคำร้อง

วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคประชากรไทยจำเลยร่วมยื่นคำให้การต่อสู้คดี วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ และวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โจทก์ยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉิน ๒ ครั้ง โดยขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามจำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคและกิจการของพรรคประชากรไทยทุกอย่างที่ดำเนินการประชุมและลงมติโดยคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีกรรมการบริหารพรรคทั้งสิบเอ็ดคน ที่แต่งตั้งเพิ่มเติมโดยมิชอบเข้าร่วมประชุม และขอให้สั่งจำเลยมีคำสั่งไปยังหัวหน้าพรรคประชากรไทยให้ห้ามกรรมการบริหารพรรคทั้งสิบเอ็ดคน เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคทุกครั้ง ศาลแพ่งยกคำร้องของโจทก์ทั้งสองครั้งโดยอ้างว่าตามคำร้องไม่มีเหตุฉุกเฉินตามที่โจทก์อ้าง วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และประชุมใหญ่สามัญในวันเดียวกัน ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคได้ลงมติให้โจทก์ทั้งสิบสองคน และกรรมการบริหารพรรคอื่นอีก ๕ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคและมีกรรมการบริหารพรรคอีก ๔ คน ลาออกจากตำแหน่ง และในวันเดียวกันที่ประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ได้ลงมติแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคอีก ๒๑ คน

วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้มีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามกฎหมาย วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยดังกล่าวอ้างว่ามติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่ได้แต่งตั้งโดยฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคซึ่งโจทก์ได้คัดค้านไว้ครั้งก่อนแล้วเข้าร่วมประชุมด้วยเป็นการไม่ชอบ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉินเป็นครั้งที่ ๓ โดยอ้างว่าการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ทำให้โจทก์พ้นจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรคที่แต่งตั้งใหม่จำนวน ๒๑ คน ตามมติของที่ประชุมใหญ่ในวันเดียวกันก็เป็นคนของหัวหน้าพรรคทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีเสียง ๓ ใน ๔ ในการลงมติลบชื่อโจทก์ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๔๗ ซึ่งจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของโจทก์ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๘ (๘) ศาลแพ่งไต่สวนแล้วพอใจจากพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบและเชื่อว่ากรณีมีเหตุฉุกเฉินจึงมีคำสั่ง

กำหนดวิธีการคุ้มครองโจทก์ชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๕๔ (๒) โดยห้ามจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของโจทก์ทั้งสิบสองคน ตามที่จำเลยร่วมมีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงฉบับ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และศาลแพ่งได้ออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งไปยังจำเลยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงลงมติให้จำเลยในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าตามคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ไม่ชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องอะไรและเกี่ยวกับมาตราใด แต่เมื่อพิจารณาคำร้องโดยตลอดแล้ว พอเข้าใจว่า มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นสมควรกำหนดปัญหาเพื่อวินิจฉัยดังต่อไปนี้

๑. ศาลแพ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่

๒. ศาลแพ่งมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโจทก์ โดยห้ามจำเลยประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ หรือไม่

๓. การที่ศาลแพ่งมีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ แก่จำเลยเป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

๔. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลแพ่ง

การวินิจฉัยปัญหาทั้ง ๔ ข้อ บางส่วนอาจเกี่ยวเนื่องกันจึงจะวินิจฉัยรวมกันไป บางส่วนจะวินิจฉัยแยกกัน ดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ เห็นว่าตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งศาลฎีกาคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แล้ววุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายธีรศักดิ์ กรรณสูต เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งอื่นอีก ๔ คน นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงมีตำแหน่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองอีกตำแหน่งหนึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จึงเห็นได้ว่า

การแต่งตั้งบุคคลเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อได้ประธานกรรมการการเลือกตั้งแล้วบุคคลนั้นจึงมีตำแหน่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยอำนาจแห่งกฎหมายไม่ต้องมีการแต่งตั้งอีก ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก บัญญัติให้เป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และในวรรคสองได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ๓ ฉบับ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นฯ อีก ๑ ฉบับ และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยไม่ได้กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นนิติบุคคล มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และมาตรา ๖ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แสดงว่ากฎหมายได้บัญญัติแยกกันให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะเป็นผู้อำนวยการ ส่วนนายทะเบียนพรรคการเมืองรับผิดชอบในลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติการ ดังนั้น แม้บุคคลคนเดียวจะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองในเวลาเดียวกันก็อาจปฏิบัติหน้าที่ต่างกันและแยกจากกันได้ กล่าวคือ ประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก และมาตราอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนวยการให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การเงินของพรรคการเมือง การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง และการรวมพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการเช่นเดียวกัน เป็นกฎหมายที่บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินการ และกิจการทั้งหลายอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย แสดงว่ากฎหมาย

ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับแยกจากกันอย่างชัดเจน จึงเห็นได้ว่าแม้บุคคลคนเดียวจะดำรงตำแหน่งทั้งสองในเวลาเดียวกันก็อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแยกจากกันได้ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นไม่ได้บัญญัติให้เป็นนิติบุคคล ดังนั้นในการปฏิบัติตามหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลได้ แต่มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองได้ตามอำนาจที่ มาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ ส่วนนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงถือว่าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของนายทะเบียนพรรคการเมืองก็อาจแยกกันได้กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นหากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลอื่นก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลได้

ปรากฏว่าคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ โจทก์ได้ฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลยโดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ยอมรับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ โดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๔ จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย แม้ตามกฎหมายจำเลยจะมีตำแหน่ง ๒ ตำแหน่งแต่โจทก์ได้บรรยายฟ้องจำเลยในตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมืองตำแหน่งเดียว จำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้การว่าจำเลยได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเรื่องการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมาตรา ๒๘ วรรคแรก มิใช่ปัญหาการขอจดทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ปัญหาต่อไปจึงมีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ฯลฯ (๒) ฯลฯ (๓) สืบสวนสอบสวน

เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ๓ ฉบับ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นฯ อีก ๑ ฉบับ ที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จึงเป็นกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแต่ข้อโต้แย้งระหว่างโจทก์จำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามคำบรรยายฟ้องและคำให้การเกิดขึ้นในระหว่างปลายเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ในขณะที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังมีผลใช้บังคับ ดังนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่ใช่ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แม้ในขณะที่โจทก์ฟ้องคดีจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติไว้ได้โดยชอบ โจทก์จึงไม่จำต้องเสนอข้อโต้แย้งดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด และหากจะวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่บุคคลอื่นมีข้อโต้แย้งกับนายทะเบียนพรรคการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายก็จะเป็นการสนับสนุนให้บุคคลหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะหนึ่งวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งของตนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในอีกฐานะหนึ่ง ทำให้ขาดหลักประกันความเป็นกลางที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีอันจะเป็นเหตุให้บุคคลทั่วไปหรือผู้เกี่ยวข้องไม่เชื่อมั่นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดจะบังเกิดความยุติธรรม กรณีต้องถือว่าข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นระหว่างโจทก์กับจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับโจทก์ซึ่งเป็นนักการเมืองในฐานะเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่ขณะโจทก์ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศใช้บังคับแล้วก็มิได้บัญญัติให้คู่กรณีต้องนำข้อพิพาทเช่นนี้มาฟ้องยังศาลรัฐธรรมนูญได้ โจทก์จึงต้องนำคดีมาฟ้องยังศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ดังนั้น ศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไปได้ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ประกอบมาตรา ๒๓๓

ปัญหาข้อสอง เมื่อวินิจฉัยว่าศาลแพ่งมีอำนาจรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไปแล้ว บรรดากระบวนพิจารณาเริ่มต้นตั้งแต่โจทก์ได้เสนอข้อหาต่อศาลจนคดีถึงที่สุดจึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคู่ความต้องใช้ในการดำเนินกระบวนพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา มาตรา ๒๕๔ ได้บัญญัติให้สิทธิโจทก์ที่จะยื่นต่อศาลพร้อมคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนพิพากษา ซึ่งคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๒) ให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวห้ามมิให้จำเลยกระทำซ้ำ ฯลฯ หรือการกระทำตามฟ้อง ฯลฯ หรือมีคำสั่งศาลเป็นอย่างอื่น และมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเมื่อโจทก์ยื่นคำขอตามมาตรา ๒๕๔ โจทก์จะยื่นคำร้องรวมไปด้วยเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือออกหมายตามที่ขอโดยไม่ชักช้าก็ได้ ดังนั้น เมื่อโจทก์ยื่นคำฟ้องและศาลแพ่งรับคำฟ้องแล้ว โจทก์ย่อมมีสิทธิตามกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวยื่นคำขอพร้อมคำร้องในกรณีมีเหตุฉุกเฉินเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ได้

ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาที่คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลแพ่ง โจทก์ได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง และคำร้องในกรณีมีเหตุฉุกเฉินต่อศาลแพ่งขอให้ศาลแพ่งกำหนดวิธีการชั่วคราว เพื่อคุ้มครองโจทก์ก่อนพิพากษา โดยอ้างเหตุว่า เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยโดย นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคจำเลยร่วม ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ในวันเดียวกัน ผลการประชุมทั้งสองครั้งปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคได้ลงมติให้โจทก์ทั้งสิบสองคนและกรรมการบริหารพรรคอื่นอีก ๕ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค และมีกรรมการบริหารพรรคอีก ๔ คน ลาออกจากตำแหน่ง และในการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ในวันเดียวกันก็มีมติแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคอีก ๒๑ คน ซึ่งเป็นคนของหัวหน้าพรรคแทนตำแหน่งที่ว่างเพื่อให้มีเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ ของกรรมการบริหารพรรคในการลงมติลบชื่อโจทก์ทั้งสิบสองคนออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคในการประชุมครั้งต่อไป โดยการประชุมทั้งสองครั้งมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ได้มีมติแต่งตั้งโดยฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคฯ เข้าร่วมประชุมด้วย การประชุมทั้งสองครั้งในวันดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคฯ ต่อมาวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคได้ทำหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวต่อจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการต่อไป โจทก์จึงได้แจ้งคัดค้านการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวต่อจำเลยเช่นเดียวกัน บัดนี้ โจทก์ได้รับหนังสือของพรรคแจ้งให้โจทก์ไปชี้แจงข้อกล่าวโทษของโจทก์ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ยังที่ทำการพรรค หากโจทก์

ไปชี้แจงตามนัดพรรคประชากรไทยก็สามารถเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อลงมติด้วยคะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ลบชื่อโจทก์ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคในวันนั้นได้ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามจำเลยรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามหนังสือแจ้งนายทะเบียน ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ของหัวหน้าพรรค

ศาลแพ่งไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องของโจทก์มีเหตุผลพอเชื่อได้จึงมีคำสั่งในรายงานกระบวนพิจารณาลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ สรุปใจความสำคัญได้ว่า การประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่โจทก์เคยคัดค้านไว้แล้ว เข้าร่วมประชุมด้วย กรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากได้ลงมติให้โจทก์ทั้งสิบสองคนพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค และในเวลาต่อมาจำเลยร่วมได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไปยังจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ขณะเรื่องอยู่ในระหว่างพิจารณารับจดทะเบียนของจำเลยได้มีกรรมการบริหารพรรคจำนวนหนึ่งลงชื่อร่วมกันในหนังสือกล่าวโทษโจทก์โดยขอให้ลบชื่อโจทก์ทั้งสิบสองคนออกจากการเป็นสมาชิกพรรค จึงเชื่อว่าหากมีการประชุมพรรคโดยมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน เข้าร่วมประชุมด้วยโจทก์อาจถูกปลดออกจากสมาชิกพรรคอันจะส่งผลกระทบถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของโจทก์ได้ กรณีมีเหตุฉุกเฉินเพียงพอและจำเป็นจะต้องคุ้มครองโจทก์ทั้งสิบสองคนไว้ชั่วคราวก่อนพิพากษาตามคำร้อง จึงมีคำสั่งห้ามจำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของโจทก์ตามที่จำเลยร่วมมีหนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และศาลแพ่งได้ออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งให้จำเลยทราบแล้ว

เห็นว่าการที่ศาลแพ่งออกหมายห้ามชั่วคราวจำเลยมิให้กระทำการเกี่ยวกับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ นั้น เป็นการห้ามจำเลยมิให้กระทำในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากโจทก์ฟ้องแล้ว กรณีจึงมิใช่ห้ามจำเลยชั่วคราวมิให้กระทำซ้ำ หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง แต่การกระทำที่เกิดภายหลังฟ้องดังกล่าวศาลแพ่งได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบแล้ว เชื่อว่ามีเหตุฉุกเฉิน และมีการกระทำที่โจทก์อ้างว่าได้ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคฯ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งเข้าร่วมประชุมและลงมติในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ด้วย ศาลแพ่งจึงใช้ดุลพินิจห้ามจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคของ

โจทก์ทั้งสิบสองคนที่เกิดจากมติที่ประชุมคณะกรรมการการบริหารพรรค เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงพอถือได้ว่าศาลแพ่งได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น คุ้มครองโจทก์ชั่วคราว ตามอำนาจที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๕๔ (๒) บัญญัติไว้ ศาลแพ่งจึงมีอำนาจออกคำสั่ง คุ้มครองโจทก์ชั่วคราว ห้ามจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ได้

ส่วนข้อที่องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างในคำร้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) นั้น บทมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ฯลฯ (๒) ฯลฯ (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งอันเกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แสดงว่า มาตรา ๑๔๕ (๓) ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง แต่ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้อ้างว่า นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ศาลแพ่ง ซึ่งได้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ไม่มีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป เพราะอำนาจของศาลแพ่งได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงมีข้อวินิจฉัยต่อไปว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งสำหรับคดีนี้จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายและความยุติธรรมหรือไม่

เห็นว่าขณะโจทก์ฟ้องคดีปัญหาข้อโต้แย้งตามคำฟ้องโจทก์และคำให้การจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยังอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ศาลแพ่งจึงมีอำนาจรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไปได้โดยชอบดังวินิจฉัยไว้แล้วในปัญหาข้อหนึ่ง แต่ภายหลังจากโจทก์ฟ้องคดีแล้ว ระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ได้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งขึ้นอีกระหว่าง นายสมัคร สุนทรเวช จำเลยร่วมหัวหน้าพรรคกับโจทก์ทั้งสิบสองคนซึ่งโต้แย้งกันเกี่ยวกับการที่พรรคประชากรไทยได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่สามัญของพรรคเพื่อลงมติให้กรรมการบริหารพรรค ๒๑ คน รวมทั้งโจทก์ทั้งสิบสองคนพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค และมีมติแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มอีก ๒๑ คน แทนตำแหน่งที่ว่างเพื่อให้ครบตามข้อบังคับพรรคฯ ซึ่งเป็นเรื่องภายในของพรรคโดยโจทก์ทั้งสิบสองคนได้กล่าวหาต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ที่ประชุมพรรคได้ลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคฯ ข้อกล่าวหาดังกล่าวเท่ากับโจทก์ทั้งสิบสองคนได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้วว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคฯ อันอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เกิดขึ้นตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในมาตราเดียวกันได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรค

การเมืองเท่านั้นที่มีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคระงับหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด แต่ข้อเท็จจริงในคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งปรากฏว่าจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองเพียงแต่รับหนังสือแจ้งขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมจาก นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค และหนังสือแจ้งขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค จากโจทก์ทั้งสิบสองคนไว้เพื่อดำเนินการต่อไปโดยจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้แต่ประการใด ดังนั้น ปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๗ จึงยังไม่เกิดขึ้น หากวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างหัวหน้าพรรคกับโจทก์ทั้งสิบสองคนในเรื่องดังกล่าว โดยยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือเตือนหัวหน้าพรรค ฯลฯ ให้ระงับหรือจัดการแก้ไขในเบื้องต้นก่อนก็จะเป็นการใช้กฎหมายขัดแย้งกันไม่ดำเนินไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเห็นว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลคนเดียวกับนายทะเบียนพรรคการเมือง หากนายทะเบียนพรรคการเมืองยอมจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามหนังสือของหัวหน้าพรรค จึงจะเกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองกับโจทก์ ถ้าวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นส่วนประกอบอยู่ด้วยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเช่นนี้ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ก็เท่ากับสนับสนุนให้บุคคลคนหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะหนึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งของตนที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ในอีกฐานะหนึ่งทำให้บุคคลภายนอกหรือผู้เกี่ยวข้องไม่เชื่อถือในความเป็นกลางที่ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดพึงต้องมีจึงเป็นการไม่ชอบด้วยความยุติธรรม และหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง ในกรณีที่มีผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในวรรคสองที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแทนได้ และให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอำนวยความสะดวก และเร่งรัดให้การดำเนินคดี

เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงประกอบด้วยแล้ว ยิ่งเห็นได้ชัดแจ้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ศาลยุติธรรมและไม่อาจให้อำนาจหน้าที่ดุจศาลยุติธรรมได้ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งตรงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทมาตราดังกล่าวแทนศาลยุติธรรมหรือดุจศาลยุติธรรมได้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ หากมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพรรคประชากรไทยได้ขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีกรรมการบริหารพรรคบางคนโต้แย้งคัดค้านจึงเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ในทำนองว่าศาลแพ่งไม่มีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาคดีนี้ได้อีกต่อไป เพราะอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งนั้นได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงเป็นคำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่เคลือบคลุมไม่ชัดเจนไม่มีเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ และอาจขัดต่อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัย จึงไม่อาจเห็นพ้องด้วย แต่จำต้องลงชื่อในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วยเพื่อให้เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ และเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ในคดีนี้ไม่ใช่ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยังไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวตามมาตรา ๑๔๕ (๓) แม้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อำนาจศาลยังมีอยู่ไม่ได้ถูกยกเลิกไปด้วย กรณีเช่นนี้ศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลางและเป็นอิสระย่อมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีตามฟ้องโจทก์ได้ต่อไปโดยชอบ ดังนั้น ในวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ศาลแพ่งจึงยังมีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยยังมีอำนาจไต่สวนและออกคำสั่งคุ้มครองโจทก์ชั่วคราวห้ามจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นกระบวนพิจารณาที่โจทก์ได้กระทำต่อศาล และศาลได้กระทำต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายได้ ตามที่โจทก์ร้องขอ

ปัญหาข้อสาม เห็นว่า คดีหมายเลขดำดังกล่าวข้างต้นโจทก์ได้ฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต จำเลย ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง มิได้ฟ้องในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นบุคคลและองค์กรภายนอกมิใช่คู่ความในคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า ฯลฯ คำสั่งใดๆ ของศาลให้ผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณานับแต่วันที่มีคำสั่งจนถึงวันที่คำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ดังนั้น คำสั่งห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งดังกล่าวจึงผูกพัน นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้นมิได้ผูกพัน นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ตามผลแห่งกฎหมายดังกล่าว นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่อาจดำเนินการใดๆ ทางทะเบียนให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคของโจทก์ทั้งสิบสองคนได้ชั่วคราว จึงทำให้พรรคประชากรไทยไม่สามารถดำเนินกิจการในทางการเมืองที่เกี่ยวกับสมาชิกพรรค ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ต่อไป อันเป็นเรื่องของตัวบุคคลภายในพรรค ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคฯ เท่านั้น คณะกรรมการบริหารพรรคยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคในทางการเมืองด้านอื่นๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ข้อบังคับพรรค และมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคได้ทุกประการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ บัญญัติไว้

การที่พรรคประชากรไทยไม่อาจจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล ตามข้อบังคับพรรคฯ ดังกล่าวได้ต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เข้าไปจัดการแก้ไขหรือดำเนินการอื่นใดให้เป็นไปตามกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น ประธานกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยดังที่วินิจฉัยไว้แล้ว เกี่ยวกับการที่กฎหมายได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัญหาข้อ ๑ ข้างต้น ดังนั้น ที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่า คำสั่งห้ามชั่วคราวนายทะเบียนพรรคการเมืองของศาลแพ่งเกี่ยวกับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคของโจทก์กับพวกรวม ๑๒ คน เป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้จึงฟังไม่ขึ้น

ปัญหาข้อสี่ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยในปัญหาข้อหนึ่งแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการการเลือกตั้งมิได้เป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก และประธานกรรมการการเลือกตั้ง

เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้ ส่วนศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๒๓๓ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย จึงไม่อาจอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ องค์กรทั้งสองจึงปฏิบัติหน้าที่แยกจากกันอย่างเป็นอิสระ ตามที่ได้กล่าวไว้ในปัญหาข้อหนึ่ง แม้นายทะเบียนพรรคการเมืองกับประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน แต่ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองตำแหน่งแยกจากกันได้ การที่ศาลแพ่งรับคำฟ้องของโจทก์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดำเนินการต่อไป จึงไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อน หรือก้าวก่ายกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าศาลแพ่งมีอำนาจรับคำฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาและมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโจทก์ได้ตามหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ การออกหมายห้ามชั่วคราวแก่จำเลย ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้และอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งไม่ซ้ำซ้อนหรือก้าวก่ายกัน

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้อง ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า มีกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ จึงไม่น่าใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติเสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลแพ่งยื่นความเห็นชี้แจงสรุปว่า ศาลแพ่งรับฟ้องคดีที่ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นจำเลย เพราะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับอยู่ขณะยื่นฟ้อง และศาลแพ่งมีอำนาจสั่งคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาตามคำร้องขอของโจทก์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ พรรคประชากรไทยได้ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ มีมติให้เปลี่ยนแปลงแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคจาก ๕๗ คน เป็น ๖๕ คน และต่อมามีกรรมการบริหารพรรคพ้นตำแหน่ง ๒ คน ลาออก ๑ คน จึงมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมแทนตำแหน่งที่ว่าง ๓ คน กับแต่งตั้งใหม่ ๘ คน รวมเป็น ๑๑ คน

๒. ต่อมาวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ คัดค้านต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับการจดทะเบียน อ้างว่าการประชุมใหญ่วิสามัญไม่ชอบด้วยข้อบังคับ

ของพรรคประชากรไทยและกฎหมายพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิเสธโดยเห็นว่า นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้เข้าร่วมประชุมด้วยแต่ไม่ได้คัดค้านในที่ประชุมการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย รวม ๑๑ คน ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคประชากรไทยถูกต้องครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงลงนามรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย และส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓. วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ตามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๖๑/๒๕๔๑ ขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการพรรคประชากรไทยและฐานะเมิด ศาลแพ่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และต่อมาได้มีคำสั่งเรียก นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยเข้าเป็นจำเลยร่วม

๔. ต่อมาวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๒๑ คน โดยปลด นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ออก ตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้จดทะเบียน เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับหรือไม่ตอบรับภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๕. วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้ยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา ศาลแพ่งได้ไต่สวนคำร้องมีคำสั่งอนุญาตในวันเดียวกันและมีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงมีผลให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ มีข้อพิจารณาและเหตุผลดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๓๖ วรรคแรก ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และมาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และวรรคสองว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

๒. นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายธีรศักดิ์ กรรณสูต เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ขณะนั้น ขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหาร จำนวน ๑๑ คน ของพรรคประชากรไทยอ้างว่า การขอจดทะเบียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับของพรรคประชากรไทยและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และการกระทำของนายทะเบียนพรรคการเมืองทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ทั้งๆ ที่กรรมการบริหารพรรคประชากรไทย จำนวน ๑๑ คน ที่ถูกเปลี่ยนแปลงไม่มี นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ด้วยแต่อย่างใด

๓. ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่งและก่อนที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามชั่วคราวระหว่างพิจารณาตามหมาย ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ กฎหมายดังกล่าวฉบับแรกมาตรา ๓ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย และผลการใช้กฎหมาย

ทั้งสองฉบับ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจและหน้าที่โดยสมบูรณ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แสดงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีเรื่องนี้อย่างรวดเร็วและเด็ดขาดโดยเป็นเอกสิทธิในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีข้อแม้ และถือว่าอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีเรื่องนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยว่า คำสั่งชั่วคราวระหว่างพิจารณาที่ห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แจ้งว่า เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้พิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย

ต่อมาศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามคำร้องของนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ โจทก์ ห้ามมิให้ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต นายทะเบียนพรรคการเมือง จำเลย จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองคือบุคคลคนเดียวกันกับประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ... ฯลฯ

๒. เมื่อองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีประธานกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นบุคคลคนเดียวกันกับนายทะเบียนพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ตามหมายห้ามชั่วคราวข้างต้นอันเป็นเหตุให้

องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้

๓. เนื่องจากเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องเสนอศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งเพื่อให้เป็นข้อยุติต่อไป

**การรับเรื่องไว้พิจารณา**

ในการนำเรื่องเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก คือ คำร้องขอของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าว หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า มาตราดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขหลักไว้สองประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์กรที่จะมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และประการที่สอง กรณีจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ

เกี่ยวกับเงื่อนไขประการแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๔ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสถานภาพเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่มีข้อสงสัยใดๆ

เกี่ยวกับเงื่อนไขประการที่สอง เห็นว่า การตั้งประเด็นในคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความคลุมเครืออยู่พอสมควร กล่าวคือ ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ประเด็นแท้จริงที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นคืออะไร แต่เมื่อพิจารณาจากหนังสือของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตลอดแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้อาจแบ่งออกได้เป็นสองประเด็น ดังนี้

๑. หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลแพ่งจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น นั้น จะใช้บังคับหรือมีผลผูกพันนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้หรือไม่

๒. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า กรณีแรกเป็นเรื่องระหว่างศาลแพ่งกับนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ไม่มีส่วนเกี่ยวพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลเดียวกันกับนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น ย่อมไม่มีผลทำให้นายทะเบียนพรรคการเมืองกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๔๑ จึงเห็นได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึง ได้แยกแยะสถานภาพและอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีนายธีรศักดิ์ กรรณสูต เป็นประธานกับนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน อนึ่ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่มีฐานะหรืออำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งคณะ

เมื่อกรณีเป็นปัญหาระหว่างศาลแพ่งกับนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง กระบวนการที่ถูกต้องจึงน่าจะให้ศาลแพ่ง (ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) หรือนายทะเบียนพรรคการเมือง (หากแสดงได้ว่ามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน) แต่มิใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญระบุว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ให้องค์กรนั้น (หรือประธานรัฐสภา) เป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ตามประเด็นที่หนึ่งที่ตั้งไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมิได้เป็นจำเลยที่ศาลแพ่งออกหมายห้ามชั่วคราว จึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยความตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สมควรรับเรื่องไว้พิจารณา

สำหรับประเด็นที่สอง เป็นประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง โดยที่องค์กรทั้งสองนี้ต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงมีสิทธิตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม องค์กรที่เสนอเรื่องจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ต้องแสดงให้เห็นว่ามีปัญหาเกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น มิใช่เป็นแต่เพียงปัญหาโดยการตั้งสมมติฐานขึ้นหรือเพียงแต่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตเท่านั้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ มีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งแล้วหรือไม่ ซึ่งถ้ามองปัญหานี้จากมุมหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงคือ การที่ศาลแพ่งออกหมายห้ามชั่วคราวไปยังนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น เป็นปัญหาระหว่างศาลแพ่งกับนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหลายในภาพรวมแล้ว ก็อาจถือได้เช่นกันว่า ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เกิดขึ้นในขณะที่ศาลแพ่งยังคงดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การปฏิบัติการของศาลแพ่งโดยการออกหมายห้ามชั่วคราวในวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแม้จะเป็นหมายห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเฉพาะ มิได้ห้ามคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม เป็นการก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว) หรือไม่ เพียงไร ทั้งนี้ย่อมเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญโดยแท้

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่สอง กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง มิใช่ประเด็นแรกที่เจาะจงเฉพาะว่าคำสั่งชั่วคราวของศาลแพ่งจะมีผลผูกพัน นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยประเด็นที่สองนี้ย่อมจะมีผลเป็นการวินิจฉัยประเด็นแรกไปในตัวด้วย

**ข้ออ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

ในคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กล่าวอ้างถึงอำนาจหน้าที่อันกว้างขวางของคณะกรรมการ ฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ซึ่งหนึ่งในจำนวนกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๐ (๖) และในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งอีกด้วย ดังนั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอ้างว่า การที่ศาลแพ่งออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ นั้น “เป็นเหตุให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง.... ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้” ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวน่าจะหมายความว่า ศาลแพ่งได้ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั่นเอง

**ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำชี้แจงของศาลแพ่ง**

ศาลแพ่งได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ นำส่งคำชี้แจงและข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๑. ขณะที่โจทก์ (คือ นายวัฒนา อัศวเหม และคณะ รวม ๑๒ คน) ยื่นคำฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศใช้บังคับ ดังนั้น จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ (กฎหมายฉบับเดิม) ซึ่งบัญญัติให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้แสดงว่าคำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนไม่เป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด

ข้อโต้แย้งนี้ได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับศาลแพ่งว่า ตราบใดที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มีผลใช้บังคับ กฎหมายที่จะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ย่อมได้แก่กฎหมายที่มีอยู่เดิมคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ อย่างไรก็ตาม ศาลแพ่งได้มีคำสั่งห้ามชั่วคราว เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับแล้ว (วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑) และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๒๔ อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวได้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป จึงได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และในวันเดียวกันนี้เอง มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๐ (๖) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็เริ่มมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง...”

การที่พรรคประชากรไทยแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือตอบไม่รับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะรวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคโดยอ้างเหตุว่ามติ

ที่ประชุมใหญ่สามัญของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ มิชอบด้วยกฎหมายนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดปัญหาหรือข้อโต้แย้งขึ้นแล้วเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น ปัญหาหรือข้อโต้แย้งดังกล่าว จึงน่าจะตกอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการ "สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด" ต่อไป

๒. ศาลแพ่งได้ชี้แจงด้วยว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้องค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิใช่ศาล หรือเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเหมือนดั่งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ฯลฯ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม (๒) และ (๓) ของมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานทุกอย่างจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย

ข้อโต้แย้งนี้ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยเหตุผลดังนี้

มาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๔) กำหนดว่า

"ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้านหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งโอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง"

"การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน"

"วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่มีฐานะเป็นศาลก็ตาม แต่ก็มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่และกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดในเชิงตุลาการหรือคล้ายคลึงกับฝ่ายตุลาการในหลายด้านด้วยกัน นอกจากนี้แล้วกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นผู้ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้อย่างละเอียด รวมทั้งได้กำหนดวิธีการสรรหาไว้อย่างเข้มงวดโดยคณะกรรมการสรรหาเฉพาะกิจและการเลือกโดยวุฒิสภา กอร์ปกับรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็น "ผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์"

เมื่อคำนึงถึงหลักประกันต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติการของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่าไม่น่าจะมีเหตุใดที่ชวนให้คิดไปได้ว่าองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้อย่าง "สุจริตและเที่ยงธรรม" ถึงกับต้องจัดให้มีการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ฯ อีกชั้นหนึ่งต่างหากโดยองค์กรอื่นซึ่งอาจจะมีคุณสมบัติและความชำนาญเฉพาะเรื่องอันจำเป็นแก่กรณีด้อยกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเองด้วยซ้ำไป

อนึ่ง แนวความคิดที่ว่า การปฏิบัติการขององค์กรของรัฐใด ที่ไม่ใช่ศาลหรือตุลาการจะต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตรวจสอบของศาลเสมอไป นั้น เป็นทฤษฎีที่จะนำไปสู่ "ระบอบการปกครองโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ (Government by judges) อันเป็นสภาวะที่ไม่พึงปรารถนา และไม่เป็นที่ยอมรับกัน แม้แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาอย่างช้านานแล้ว

๓. ศาลแพ่งได้โต้แย้งด้วยว่า "คำวินิจฉัยหรือสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็หาได้มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐเหมือนดังที่บัญญัติรองรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดเจนในมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ... ถ้าหากประสงค์จะให้ถือเป็นเด็ดขาดถึงที่สุดแล้วก็ควรต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน"

ข้อโต้แย้งนี้ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอ เพราะเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเองก็ดี หรือในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ดี จะเห็นว่า ผู้ร่างได้แสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระมีความเป็นเอกเทศ มีภารกิจเฉพาะเรื่อง มีกลไกและกระบวนการเป็นของตนเอง สำหรับทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วตามลักษณะและความจำเป็นของกรณี ถ้าหากจะตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปในทางที่ว่า การปฏิบัติการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตรวจสอบขององค์กรอื่นอีกชั้นหนึ่ง ย่อมเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง เกี่ยวกับประเด็นเรื่องความชัดเจนของถ้อยคำที่ใช้นั้น เห็นว่าไม่จำเป็นต้องใช้สูตรของมาตรา ๒๖๘ สูตรเดียวตามที่ศาลแพ่งอ้างเสมอไป เพราะลักษณะของเรื่องนั้นต่างกัน กล่าวคือ คำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ นั้น ย่อมมีผลเป็นการยุติปัญหาหรือข้อโต้แย้งระหว่างคู่กรณี อันเป็นผลทางกฎหมายที่ทุกฝ่ายและทุกองค์กรของรัฐจะต้องยอมรับโดยปริยายอยู่แล้ว ดังเช่นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมทั่ว ๆ ไปนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง ยังได้บัญญัติไว้อีกด้วยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ "ขอให้ศาล.....ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน

หรือวินิจฉัยชี้ขาด" ด้วยเหตุนี้ ข้อโต้แย้งของศาลแพ่งที่ว่า "ศาลแพ่งยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง" จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะแนวความคิดของศาลแพ่งเช่นว่านั้น เท่ากับว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในขณะเดียวกัน ก็ให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นส่งเรื่องย้อนกลับไปให้ศาลพิจารณาพิพากษาได้อีกทอดหนึ่ง

ในที่สุดจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อโต้แย้งและข้อพิจารณาต่างๆ ตามที่ปรากฏในคำชี้แจงของศาลแพ่งต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้ออ้างในเชิงวิชาการและปรัชญาทางกฎหมาย ซึ่งถึงแม้จะมีน้ำหนักและคุณค่าพอสมควร แต่ก็ย่อมไม่สามารถหักล้างหรือเอาชนะเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญที่แสดงไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเองได้

**คำวินิจฉัย**

โดยอาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เริ่มมีผลใช้บังคับนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่เพียงองค์กรเดียว ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยผลบังคับของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลแพ่งจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดๆ ในข้อ ๑ ได้อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ คำสั่งห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงไม่มีผลผูกพันและใช้บังคับมิได้ เนื่องจากขาดฐานกฎหมายรองรับ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยแจ้งว่า เมื่อวันที่ ๘มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่านายทะเบียนพรรคการเมืองคือบุคคลคนเดียวกันกับประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้นำเรื่องเสนอศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งเพื่อให้เป็นข้อยุติต่อไป

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ฟ้องนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ต่อศาลแพ่ง และต่อมา นายธีรศักดิ์ กรรณสูต จำเลย ขอให้ศาลแพ่งเรียก นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เข้ามาเป็นจำเลยร่วม โดยโจทก์คือ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้บรรยายฟ้องว่าโจทก์ทั้งสิบสอง ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคประชากรไทยได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด

พรรคประชากรไทย จำเลย ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองมีประกาศยอมรับการจดการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ต่อมาวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสิบสองมีหนังสือถึงจำเลยขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวเพราะการประชุมเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคเป็นไปโดยมิชอบ จำเลยมีหนังสือแจ้งแก่โจทก์ทั้งสิบสองให้ทราบถึงการจดเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยดังกล่าวว่า ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและข้อบังคับของพรรคประชากรไทยถูกต้องครบถ้วนแล้ว จึงต้องยอมรับให้เป็นไปตามคำขอของพรรคประชากรไทย การที่จำเลยยินยอมจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เป็นการกระทำที่มิชอบด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๓๔ ประกอบด้วยมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ และการกระทำของจำเลยดังกล่าวยังเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสิบสอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ อีกด้วย กล่าวคือ จำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ทั้งสิบสองได้รับความเสียหาย โจทก์ทั้งสิบสองถือว่าถูกโต้แย้งสิทธิและได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของจำเลย ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้จำเลยเพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยดังกล่าว และคดีนี้ไม่ใช่คดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ต่อมาวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสิบสองได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวฉุกเฉินระหว่างพิจารณาคดีโดยขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามจำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารและกิจการของพรรคประชากรไทยทุกอย่าง และมีคำสั่งให้จำเลยออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งไปยังพรรคประชากรไทยและจำเลยร่วม ห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่แต่งตั้งเพิ่มโดยมิชอบเข้าร่วมประชุม และมีมติในการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยทุกเรื่องทุกครั้ง มีคำสั่งแจ้งจำเลยร่วมห้ามเรียกหรือเชิญกรรมการบริหาร ๑๑ คน ดังกล่าวเข้าร่วมประชุมและมีมติในการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยทุกเรื่องทุกครั้ง และมีคำสั่งให้จำเลยระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยในการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ของพรรคประชากรไทย ต่อมาวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ศาลแพ่งได้ออกหมายห้ามชั่วคราวโดยมีคำสั่งห้ามจำเลยจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของโจทก์ทั้งสิบสองตามที่จำเลยร่วมมีหนังสือแจ้ง ฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยมีมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบการปกครองของประเทศเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้บุคลากรขององค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่และได้ผล รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดคุณสมบัติ ที่มาของการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งไว้เป็นพิเศษเพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสม ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ รอบคอบ รวดเร็ว ถูกต้องและยุติธรรมตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ ซึ่งมาตรา ๑๔๕ (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่าให้มีอำนาจ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมานี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน คือ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีหน้าที่รับคำขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและหากมีปัญหาหรือมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งแสดงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย

ในเรื่องนี้พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณา

ตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค แต่นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคได้คัดค้านโดยขอให้นายทะเบียน ฯ ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยอ้างว่าการประชุมและการลงมติของพรรคประชากรไทยเป็นไปโดยมิชอบ

จะเห็นได้ว่ามีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๖

นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ฟ้องนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลแพ่ง เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ซึ่งขณะนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศใช้ และมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับอยู่ ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมรับแจ้งการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ และมาตรา ๒๔ วรรคสาม ระบุว่าคำร้องตามวรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลแพ่ง ดังนั้น ศาลแพ่งจึงมีอำนาจที่จะรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองประกาศใช้และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งมาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๓๘ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เช่นเดียวกัน ซึ่งมาตรา ๑๐ (๖) บัญญัติว่า “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง.....” อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลแพ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อศาลแพ่งออกหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ต้องปฏิบัติตามหมายห้ามชั่วคราวนั้น

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

**ความเป็นมาหรือปัญหา**

ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต. ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ขอคำวินิจฉัย ลงนามโดยประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในนามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กกต. กับศาลแพ่งซึ่งมีความเป็นมาดังนี้

๑) เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาและตอบรับหรือไม่รับภายใน ๓๐ วัน ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๒) ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย

๓) ต่อมาศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร กกต. กับศาลแพ่ง

**ข้อเท็จจริง**

ข้อเท็จจริงทางกฎหมาย

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๑) กำหนดให้ กกต. มีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) กำหนดให้ กกต. มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

๔) กกต. และศาลแพ่ง ต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรทั้งสองเกิดขึ้นและมีอยู่พร้อมด้วยโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน มีความเป็นอิสระและไม่ขึ้นต่อกัน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังต่อไปนี้

๑) มาตรา ๕ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ด้วย

๒) มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกต. โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

๓) มาตรา ๒๖ (๑) กำหนดให้สำนักงาน กกต. มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีดังนี้

๑) มาตรา ๕ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้มีอำนาจออกประกาศของ กกต. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒) มาตรา ๖ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

**ข้อเท็จจริงทางด้านการบริหาร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ กกต. ไว้อย่างกว้างขวางตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๖

โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๔๕ (๒) กำหนดให้ กกต. มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เช่นกัน ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม ในการปฏิบัติหน้าที่ กกต. มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ กกต. ยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ยิ่งกว่านี้ มาตรา ๑๔๖ ยังกำหนดให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กกต. ที่สั่งการตามมาตรา ๑๔๕

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ กกต. มีอำนาจมากดังกล่าวมา แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะให้ กกต. สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว ได้ผลตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

**การวินิจฉัย**

พิจารณาจากข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง สรุปได้ว่า

๑) กกต. และศาลแพ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แต่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันโดยชัดเจน

๒) ในการปฏิบัติตามหน้าที่ กกต. มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก กล่าวคือ

๒.๑ สามารถแต่งตั้งบุคคลและคณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

๒.๒ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการ พนักงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กกต. อีกด้วย

๒.๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ กกต. ยังสามารถเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ เป็นต้น ดำเนินการเพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้

ในขณะเดียวกัน กกต. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสำนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ในกรณีนี้ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจพอเพียงที่จะปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาได้โดยไม่จำเป็นต้องขอความร่วมมือจากองค์กรอื่น การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งหรือหมายห้ามชั่วคราวมิให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทำการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยนั้นเป็นการห้ามบุคคลขององค์กรอื่น (กกต.) ไม่ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงไม่น่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และอาจทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเขาล่าช้าได้ด้วย ดังนั้น ข้าพเจ้าในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งจึงมีความเห็นว่าหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งไม่ผูกพันนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะนายทะเบียนพรรคการเมือง และ กกต. สามารถดำเนินการเรื่องนี้ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ดังได้กล่าวมา

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้พิจารณาวินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ความว่าเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วันซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าหมายห้ามชั่วคราวดังกล่าวเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

ศาลแพ่งได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๘/๒๘๕๒๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่าขณะที่มีการฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ปค ๖๑/๒๕๔๑ ระหว่าง นายวัฒนา อัศวเหม กับพวก โจทก์ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียน

พรรคการเมือง จำเลย ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมิได้ประกาศใช้บังคับ จำต้องบังคับตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบัญญัติเฉพาะกรณีการไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อส่งให้ศาลฎีกาวินิจฉัย แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นการรับการจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้โจทก์ต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใด และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล ไม่มีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด และการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๔ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกโต้แย้งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ แสดงว่าคำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนไม่เป็นอันเด็ดขาดถึงที่สุด ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๑ ประกอบด้วยมาตรา ๒๓๓ โดยที่ข้อพิพาทระหว่างนายทะเบียนกับโจทก์เป็นคดีปกครอง แต่ขณะเกิดเหตุยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้พิพากษาคดีนี้จึงสั่งให้รับฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งตั้งแต่มีคำสั่งให้รับฟ้องไว้พิจารณาไม่ปรากฏว่าได้มีคู่ความหรือบุคคลใดโต้แย้งศาลแพ่ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกใช้บังคับแล้ว มาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็บัญญัติแต่เพียงว่า หากนายทะเบียนไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แต่กรณีนี้เป็นเรื่องของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการรับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลง เป็นคนละกรณีกับการไม่รับจดแจ้ง และกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่ากรรมการบริหารพรรคที่เป็นผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยสั่งการของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้เป็นเด็ดขาด หากวินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีสิทธิยื่นคำฟ้องศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องและมีคำสั่ง อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลแพ่งผู้พิจารณาคดีนี้ จึงได้ร่วมกันมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของโจทก์ไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้มีประเด็นดังนี้

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมทางกฎหมายของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลธรรมดาหรือไม่

ต่อไปนี้จะพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นทั้งสองต่อไป

สำหรับประเด็นแรกนั้น เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบด้วยมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยซึ่งเป็นข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงต้องเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติไปตามนั้น การที่ศาลแพ่งมีหมายชั่วคราวห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยดังกล่าวข้างต้น จึงกระทบต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ อันถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลธรรมดาหรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แบ่งแยกศาลยุติธรรมและศาลปกครองตามแนวความคิดของระบบศาลคู่ (Dual System of Courts) โดยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็น*ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ* หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ*เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน*.....” จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกับเอกชนจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พิพาทกับเอกชนอยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล *แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล เพราะไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองกับเอกชน* และไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองกับเอกชน *แต่*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท

*ระหว่างผู้ขอตั้งพรรคการเมืองกับนายทะเบียนพรรคการเมือง*ซึ่งมี*คำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง* (มาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑) และ*คดีที่พิพาทระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองกับนายทะเบียนพรรคการเมือง*ในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่แจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับของพรรคการเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงรายการตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ที่จดแจ้งไว้กับนายทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ (มาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว) ซึ่งทั้งสองกรณีนี้เป็นคนละกรณีกับที่โจทก์ในคดีแพ่ง ที่ ปค ๖๑/๒๕๔๑ ฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยดังกล่าวแล้วข้างต้น ฉะนั้น *ถ้าตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามถ้อยคำโดยเคร่งครัด* ก็ต้องถือว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่โจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค ๖๑/๒๕๔๑ ฟ้องนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เพราะคดีดังกล่าวมิใช่คดีที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น *อย่างไรก็ดี การตีความเช่นนั้นน่าจะขัดแย้งกับแนวความคิดและหลักการของกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบศาลคู่ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังจะกล่าวต่อไปนี้*

กฎหมายมหาชนมีแนวความคิดพื้นฐานว่ารัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองทั้งหลาย ประโยชน์ดังกล่าวเรียกตามศัพท์วิชาการว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public interest) ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจำเป็นต้องได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างที่ไม่อาจมีได้ภายใต้กฎหมายเอกชน มิฉะนั้นแล้วรัฐจะไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเมื่อเกิดการขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนได้ ด้วยเหตุนี้กฎหมายมหาชนจึงรับรองว่ารัฐสามารถใช้เอกสิทธิ์บางอย่างที่ไม่อาจมีได้ภายใต้กฎหมายเอกชนเท่าที่จำเป็นในการดำเนินงานของรัฐ เอกสิทธิ์ดังกล่าวได้แก่ การดำเนินงานโดยวิธีใช้อำนาจบังคับซึ่งมีหลายวิธี ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของรัฐเกิดผลในทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่การก่อตั้ง โอน เปลี่ยนแปลง สงวนหรือระงับไปซึ่งสิทธิหน้าที่ของบุคคลได้ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติของรัฐสามารถออกกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลได้โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว (มติของรัฐสภา) การกระทำดังกล่าวเรียกว่า “รัฐบัญญัติ” นอกจากนี้องค์กรของรัฐที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐสภา ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองก็สามารถแสดงเจตนาฝ่ายเดียวซึ่งเกิดผลในทางกฎหมายได้เช่นเดียวกัน การกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวขององค์กรปกครอง เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง”(๑) หรืออาจเรียกตามศัพท์กฎหมายของไทยว่า “คำสั่งทางปกครอง”

---

(๑) การกระทำทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง ตรงกับถ้อยคำในภาษาอังกฤษว่า “Administrative act”

ในประเทศที่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรมและศาลปกครองในระบบศาลคู่ *คำสั่งทางปกครองอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนซึ่งแตกต่างในสาระสำคัญจากหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยนิติกรรม* เพื่อความเข้าใจอันดีในเรื่องนี้ ขอเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่แตกต่างกันดังนี้

ตามหลักกฎหมายเอกชน การทำนิติกรรมโดยไม่สุจริตเป็นเหตุให้นิติกรรมเป็นโมฆะ แต่การทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำโดยใช้เอกสิทธิ์ที่มิอาจมีได้ภายใต้กฎหมายเอกชน ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน การกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตย่อมไม่ได้ การนำหลักกฎหมายเอกชนดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การทำคำสั่งทางปกครองจึงไม่เหมาะสม แต่กฎหมายมหาชนก็มีหลักการที่ใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เช่น หลักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสว่าด้วย “การเบนอำนาจ”[๒] ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า การใช้อำนาจกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะใด ถ้าประโยชน์สาธารณะนั้นมิใช่วัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้องค์กรปกครองใช้อำนาจนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองสั่งปิดสถานประกอบการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ การที่องค์กรปกครองสั่งปิดสถานประกอบการใดเพื่อประโยชน์ทางการเงินของรัฐ คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะ เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองสั่งปิดสถานประกอบการที่ไม่ถูกสุขลักษณะก็คือ การสาธารณสุข มิใช่ประโยชน์ทางการเงินของรัฐ

เนื่องจาก*หลักการของกฎหมายมหาชนที่ใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแตกต่างในสาระสำคัญ*จากหลัก*กฎหมายเอกชนว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม ประเทศที่มีการแบ่งแยกศาลในระบบศาลคู่* จึงให้*ศาลปกครอง*ซึ่งเป็น*ศาลที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษทางกฎหมายมหาชน*เป็น*ผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง* *กล่าวอีกนัยหนึ่ง* ในประเทศเหล่านั้น *ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างเอกชนกับองค์กรปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง*

โดยที่การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การรับจดแจ้งหรือการสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และการแจ้งการตอบรับหรือสั่งไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง *ล้วนเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น* *การกระทำดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองตามหลักการของกฎหมายมหาชน* เว้นแต่เรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

---

(๒) คำนี้แปลจากคำฝรั่งเศส “Le de'tournement de pouvoir” ซึ่งอ่านว่า “เลอ เดตูร์เนอมองต์ เดอ ปูวัว”

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึง*วินิจฉัยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางกฎหมายของศาลยุติธรรม* แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลอื่นใดนั้น ในชั้นนี้ยังไม่เกิดปัญหา จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคประชากรไทยได้ประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๒ ที่ประชุมได้มีมติเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้มีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย จากกรรมการบริหารจำนวน ๕๗ คน เป็นกรรมการบริหารจำนวน ๖๕ คน มายังจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จำเลยได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสิบสองคนโต้แย้งว่าการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคประชากรไทย ไม่ชอบด้วยข้อบังคับและกฎหมายพรรคการเมือง ขอให้ระงับการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย จำเลยได้ทำการสืบสวนสอบสวนแล้ว เชื่อว่า พรรคประชากรไทยได้ดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับของพรรคประชากรไทย จำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ลงนามรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๘ และแจ้งให้โจทก์ทั้งสิบสองคนทราบ โจทก์ทั้งสิบสองคนจึงได้ฟ้องจำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลแพ่ง ข้อหาว่า กระทำไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๒๓, ๒๔ และ ๒๕ และกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสิบสองคน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ในระหว่างพิจารณาโจทก์ทั้งสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวฉุกเฉิน ศาลแพ่งไต่สวนแล้วมีคำสั่งว่า กรณีมีเหตุฉุกเฉินเพียงพอและจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์ของโจทก์ทั้งสิบสองคนไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา จำเลยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่อาจจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของโจทก์ทั้งสิบสองคนได้ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

โจทก์ทั้งสิบสองคนฟ้องข้อหาว่า กระทำไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ แต่ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเห็นสมควรวินิจฉัยว่า คำสั่งคุ้มครองประโยชน์ของโจทก์ทั้งสิบสองคนไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาของศาลแพ่งผูกพันจำเลยหรือไม่ พิเคราะห์แล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า "คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้.....

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ....."

มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง" เห็นว่า กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามบทกฎหมายดังกล่าว จำเลยซึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ของตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔, ๑๔๕, ๑๔๖ และ ๑๔๗ ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) จำเลยมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยได้เอง สำหรับกรณีของโจทก์ทั้งสิบสองคนนี้ หลังจากมีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคประชากรไทย นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย และเมื่อโจทก์ทั้งสิบสองคนโต้แย้งคัดค้านว่าการประชุมใหญ่วิสามัญไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับของพรรคประชากรไทย จำเลยได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๔๕ (๓) แล้วใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า การประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคประชากรไทยชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับของพรรคประชากรไทย ต่อจากนั้นจำเลยจึงได้ลงนามรับเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน จำเลยจึงมีอำนาจทำได้โดยชอบ

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลแพ่งที่ให้คุ้มครองประโยชน์ของโจทก์ทั้งสิบสองคนไว้ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาไม่มีผลผูกพันจำเลย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ เสนอเรื่องที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการ

ดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงได้เสนอคำร้องมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยชี้แจงผ่านประธานรัฐสภาว่า

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งพิจารณาจากหลักการต่างๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่างๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพ หากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองที่จะต้องลงสมัครในนามพรรคนั้นๆ ไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีจำนวน ๓๕ คน รวมนายกรัฐมนตรีอีก ๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ และสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้น ก็ยังไม่กระทบถึงสถานะของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระตามกำหนดเดิม หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้ให้มีการทอดระยะเวลาคงอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าหมดสมัย

สมาชิกสภาเทศบาลชุดปัจจุบันนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้อยู่ในวาระ ๕ ปี ตามกฎหมายเดิมไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ จึงค่อยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ ๔ ปี ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) ตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน (พ.ร.บ.) กล่าวคือ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน กำหนดให้วาระ ๔ ปี แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ ส.จ. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในเวลาที่กฎหมายประกาศใช้อยู่นั้น ยังคงอยู่ได้ ๕ ปี จนครบวาระเดิมก่อน ทั้งที่สภาจังหวัดที่เป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีวาระ ๔ ปีเช่นกัน

ฉะนั้น หากมองภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสถานะขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ตามข้อกำหนด หรือข้อกฎหมายเดิมแต่อย่างใด ดังนั้นในกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาเทศบาลตามความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จากความเห็นเดิมในหนังสือฉบับก่อนและฉบับนี้น่าจะคงอยู่ในวาระเวลาเดิมตามกฎหมายไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ..... (๒) เทศบาล .....” ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และโดยที่ปัญหาดังกล่าวประธานรัฐสภาได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงรับไว้พิจารณา

สำหรับปัญหาว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” และรัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกรณีนี้มิใช่เป็นเรื่องกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นเรื่องกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อดิเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๗ ก วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

๑. ประธานรัฐสภาแจ้งว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าวในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติไว้ จึงเป็นปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ซึ่งเรื่องนี้การตีความข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาแตกต่างจากความเข้าใจของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปี ส่วนฝ่ายหลังเห็นว่ามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี

กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบพบว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีแล้วจำนวน ๕ แห่ง และมีสมาชิกสภาเทศบาลที่จะอยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีอีก ๑๐๖ แห่ง ภายในกำหนด ๒ ปีข้างหน้า

ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๑๒๖/๒๕๔๑ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบว่ากระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสองแห่งที่จะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปี สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล คือ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ ตามลำดับ และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองใหม่ภายในเก้าสิบวัน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเมืองมุกดาหาร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕

๒. เรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเสียงข้างมากรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และต่อมาได้รับความเห็นเพิ่มเติมจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผ่านประธานรัฐสภาตามหนังสือจากประธานรัฐสภา ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

๓. ข้าพเจ้ามีข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย ดังนี้

๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" สภาเทศบาลเป็นสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามนัยมาตรา ๒๘๓ วรรคแรก มาตรา ๒๘๕ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๗๐ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างละเอียดชัดเจนในหมวด ๙ ดังนั้น สภาเทศบาลในความหมายของสภาท้องถิ่นโดยรวมจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลโดยเนื้อหาย่อมกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาเทศบาล ดังนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งข้อความในมาตรานี้มิได้จำกัดขอบเขตให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะตามที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอมาเท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาปัญหาที่ประธานรัฐสภาส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภาขอทราบคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปซึ่งย่อมหมายถึงสภาเทศบาลในความหมายรวมอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงเห็นสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีระยะเวลาสี่ปีหรือห้าปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" เรื่องที่พิจารณานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายอื่นขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับว่ารัฐธรรมนูญมีผลย้อนหลังหรือไม่

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แตกต่างจากมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่อ้างถึงจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นหรือบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ย่อมส่งผลให้มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มีผลใช้บังคับโดยทันที ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ มาตรา ๓๓๕ (๗) และ ๓๓๕ (๘) ไว้เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๘๘ ภายใต้หมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือบทเฉพาะกาลไว้สำหรับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ภายใต้หมวดเดียวกัน แสดงว่ารัฐธรรมนูญมุ่งต่อผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยทันที

จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ประธานรัฐสภามีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ อีกฝ่ายหนึ่ง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

๑. **ประเด็นพิจารณา**

(๑) ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

(๒) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

๒. ข้อพิจารณา

(๑) มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นเรื่องที่ประธานรัฐสภาจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรานี้ จึงต้องเป็น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีข้อพิจารณาในชั้นนี้ว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

สมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ มีคณะกรรมการของตนเองเป็นผู้ดำเนินกิจการตามข้อบังคับของสมาคมเอง แยกต่างหากจากเทศบาล และมิได้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนหรือผู้แทนของเทศบาล เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจเช่นนั้น เมื่อสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ไม่ได้อยู่ในความหมายของ “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” และไม่ใช่ผู้แทนของเทศบาล ความเห็นของประธานรัฐสภาที่เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ อีกฝ่ายหนึ่ง จึงมิใช่กรณีตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อนึ่ง คำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง” นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ด้วย ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจส่งเรื่องกฎหมายที่ออกใช้บังคับแล้ว และมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ “ศาล” เท่านั้น มิใช่ประธานรัฐสภา

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณาดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยในประเด็นพิจารณาที่ ๑ ว่า การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอนี้ ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณา

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาประเด็นพิจารณาที่ ๑ นี้ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และมีมติโดยเสียงข้างมากให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๒) ประเด็นพิจารณาที่ ๒ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และมิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้ เมื่อมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี และโดยที่สมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ใช้บังคับมิได้แล้ว ก็ต้องบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ฯ คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

สำหรับข้ออ้างของสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ว่าตามหลักการตีความกฎหมาย ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับนั้น เป็นหลักการตีความที่ใช้ในกฎหมายอาญาสารบัญญัติ ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ก็บัญญัติหลักนี้ไว้เช่นเดียวกันว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ บัญญัติถึงแต่เรื่องความผิดและโทษ จึงเป็นเรื่องทางอาญาเท่านั้นว่า ต้องใช้ “กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิด” ซึ่งเป็นการนำเอาหลักกฎหมายในทางอาญาที่ว่า กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังมาบัญญัติไว้ หลักกฎหมายที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนั้นไม่ใช่ในกรณีที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นคงใช้เฉพาะในกรณีความผิดทางอาญาเท่านั้น ปัญหาว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี หรือคราวละห้าปี มิใช่ปัญหาความผิดทางอาญา จึงไม่อาจนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ หรือประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ มาใช้กับกรณีนี้

๓. **คำวินิจฉัย**

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณาดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยในประเด็นที่ ๒ ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ด้วยสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือต่อประธานรัฐสภาขอให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่าน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงอยู่ในตำแหน่งได้จนครบห้าปี ตามวาระ ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเสนอปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง จึงเป็นองค์กรหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ บัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ปัญหาที่ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรนั้นๆ เอง หรือประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และในกรณีที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็มิได้มีข้อจำกัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนั้น ประธานรัฐสภาจะต้องได้ข้อมูลมาด้วยวิธีการอย่างไร ดังนั้น แม้เรื่องนี้ประธานรัฐสภาจะทราบปัญหาที่เกิดขึ้น

จากสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ก็ต้องถือว่าอยู่ในอำนาจของประธานรัฐสภาที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หาใช่เป็นกรณีสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ซึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเองโดยผ่านทางประธานรัฐสภา หรือเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ

สำหรับปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๘๕ วรรคห้านั้นเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปี และรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวในกรณีที่กฎหมายเดิมบัญญัติระยะเวลาไว้แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามที่มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ที่สมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ อ้างว่า ตามหลักการตีความกฎหมาย ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายดังกล่าวใช้เฉพาะการกระทำใดซึ่งผู้กระทำจักต้องรับโทษในทางอาญาเท่านั้น ส่วนกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหาใช่การกระทำซึ่งผู้กระทำจักต้องรับโทษในทางอาญาไม่ จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีนี้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มิใช่ห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ด้วยประธานรัฐสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ เสนอเรื่องที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลควรจะมีวาระคราวละห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือมีวาระคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่มาของปัญหาก็คือว่า กระทรวงมหาดไทยได้หารือเป็นข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า ข้อความตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้มีการเลือกตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลใช้บังคับจะอยู่ในวาระคราวละห้าปี แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ไว้สี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลย้อนหลัง จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ให้ดำรงตำแหน่งตามวาระได้ห้าปี และปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลที่มีวาระครบสี่ปีแล้วหลายแห่ง

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า ปัญหาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เห็นว่า ตามมาตรา ๗ กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่น และให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ด้วย โดยเฉพาะเทศบาล มีสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร จึงถือได้ว่าเทศบาลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๙ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ตามปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเทศบาลโดยตรง

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เห็นว่าวาระการดำรงตำแหน่งที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งนั้น มีวาระคราวละห้าปี ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า อย่างชัดแจ้ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็ตาม แต่การจะอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดไม่มีผลย้อนหลังได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและไม่เป็นคุณเท่านั้น ตามปัญหาที่เสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลก็มิได้มีบทเฉพาะกาลบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าจะให้มีวิธีการชั่วคราวอย่างไร จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

สาเหตุของเรื่องนี้มาจากการขัดกันของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี กับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓/๓๔๙๘๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับคำตอบสรุปได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ (รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้)

กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ ๑๒๖/๒๕๔๑ ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารและสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพโดยอ้างเหตุตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยทราบว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปี ตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้มีมติรับทราบที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมาในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามหนังสือ ที่ สผ ๐๐๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุไว้อย่างชัดแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้เป็นอย่างอื่นแต่อย่างใดในบทเฉพาะกาล จึงต้องถือโดยเคร่งครัดว่า ทั้งบทบัญญัติและเจตนารมณ์โดยรวมของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี บทบัญญัติ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีกระบวนการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งในขั้นการยกร่างและการพิจารณาของรัฐสภา การประกาศใช้รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกติกาการปกครองประเทศ และการมีรัฐธรรมนูญใหม่ก็คือการทบทวนความเหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ ตลอดจนสถานภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง ดังนั้นหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพขององค์กร และ/หรือคณะบุคคล หรือบุคคลใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป้าหมายที่ดีกว่า มิใช่เป็นการลิดรอนทอนสิทธิเดิมขององค์กร คณะบุคคล หรือบุคคลนั้น ในทางตรงข้ามกลับเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้องค์กร คณะบุคคล หรือบุคคลเหล่านั้น ได้รับความชอบธรรมด้วย

จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เรื่องนี้ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ความในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่าตามหลักการตีความกฎหมาย ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงน่าจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิใช่สี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ประกอบกับขณะนี้มีสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลบางแห่งดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีแล้ว จึงอาจส่งผลในทางปฏิบัติกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติได้ ประธานรัฐสภาจึงเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล ฯลฯ และมาตรา ๙๔ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ฯลฯ ดังนั้น การยุบสภาเทศบาลเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลจะถึงคราวออกตามวาระเพื่อ

ให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ในเวลาใด จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่จะต้องพิจารณารับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขัดหรือแย้งกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายที่จะต้องประกาศยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ กระทรวงมหาดไทย โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ทำหนังสือไปปรึกษาขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗ (๑) (ข) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามบันทึกและหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบกระทรวงมหาดไทย โดยแจ้งด้วยว่าได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบแล้ว หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๖/๒๕๔๑ สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสองแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุยุบสภาตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายในกำหนดเวลา กับได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้แจ้งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลนั้นๆ ทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องได้ออกประกาศจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยแล้ว แสดงว่ากระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้มีปัญหาโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ประการใด และยังได้สั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไปแล้วทุกประการ กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ประการใด ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กระทรวงมหาดไทยตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีนี้จึงเป็นองค์กรที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน

สำหรับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕ ประกอบมาตรา ๗๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอ้างว่า หลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ฯลฯ ซึ่งมีความหมายว่า การลงโทษบุคคลทางอาญานั้นถ้าในขณะที่กระทำไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ รัฐก็จะออกกฎหมายย้อนหลังว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและลงโทษบุคคลนั้นในทางอาญาไม่ได้ แต่การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง มิใช่เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังลงโทษบุคคลในทางอาญา จึงไม่ต้องห้ามตามมาตราดังกล่าว ข้ออ้างของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปัญหานี้ จึงรับฟังไม่ได้ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสมาคมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๘ (๑) ถึง (๕) ก็ไม่ปรากฏว่าสมาคมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ประการใด การแสดงความคิดเห็นของสมาคมเพื่อโต้แย้งอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและผลการพิจารณาปัญหากฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยผู้ควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมาย จึงน่าจะเป็นเรื่องนอกวัตถุประสงค์ของสมาคม และถือไม่ได้ว่าปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคม การที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา เพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล (ตามคำขอของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย)**

ประธานรัฐสภามีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เดิมกระทรวงมหาดไทยได้ขอความเห็นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ มาตรา ๗ (๑) (ข) ว่า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้จนครบห้าปีตามวาระตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ จึงจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ความเห็นดังกล่าวนี้ถูกต้องหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายเดิมบัญญัติวาระไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี และโดยที่สมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ในกรณีนี้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือ

มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้ง ก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ หรือภายหลังวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้วจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญด้วย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบแล้ว ประกอบกับคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้มีมติรับทราบและให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๗ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) ออกคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุถูกยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมกับส่งคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารทราบเพื่อแจ้งให้เทศบาลเมืองมุกดาหารทราบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารแจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารทราบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบการที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และจังหวัดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเมืองมุกดาหารไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ และให้เทศบาลแจ้งคณะเทศมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งมอบหมายงานในหน้าที่ให้เรียบร้อย

ประธานรัฐสภามีหนังสือดังกล่าวข้างต้นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามคำขอของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยให้ความเห็นแต่เพียงว่าปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง และมีปัญหาว่า กิจการใดๆ ที่คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับคู่สัญญาหลังจากที่หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจะมีผลผูกพันตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติได้

ดังนั้น เพื่อปฏิบัติการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญในการรับฟังความเห็นของคู่กรณี ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหนังสือถึงประธานรัฐสภาขอให้ส่งความเห็นเพิ่มเติม (ถ้ามี) ซึ่งประธานรัฐสภาได้ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ อ้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสนับสนุนคำร้องแล้ว และปัญหาที่ประธานรัฐสภาหารือเป็นปัญหาข้อกฎหมายโดยตรง และพยานหลักฐานที่ประธานรัฐสภาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๕ มาตรา ๓๒๗ (๕) มาตรา ๓๓๔ (๑) และ (๔) และมาตรา ๓๓๕ (๗) และ (๘)

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๓

(๓) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๖ มาตรา ๔๕ (๔) มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๗

(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐

(๕) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗ (๑) (ข)

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

เรื่องที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณารวม ๓ ประการ คือ

(๑) มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) ผู้ร้อง (องค์กรนั้นๆ หรือประธานรัฐสภา) มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๓) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลควรจะเป็นสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

คำวินิจฉัย

ปัญหาข้อแรก เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (๒) เทศบาล .....” และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗ บัญญัติให้เทศบาลเป็นองค์กรของท้องถิ่น และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปี ถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๙ เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว เพราะการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี มีผลเป็นการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมีเวลาใช้อำนาจหน้าที่ได้สั้นหรือน้อยลงกว่าที่พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ บัญญัติไว้

ปัญหาข้อสอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี ไม่อาจมีผลใช้บังคับต่อไปได้ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือ การดำรง

ตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระเบียบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย และจังหวัดมุกดาหารได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และทั้งเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ก็มิได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวแต่ประการใด ปัญหาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจึงยุติลงไม่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาแต่อย่างใดอีก

ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นเพียงสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๘ และถ้าจดทะเบียนตามมาตรา ๘๓ จึงจะเป็นนิติบุคคลด้วย มิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงไม่มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และแม้ว่าสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจะขอให้ประธานรัฐสภาเสนอปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล แต่ปัญหานี้ได้หมดไปแล้วด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น และประธานรัฐสภาก็มิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด คงให้ความเห็นแต่เพียงว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นเพียงที่ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่ง กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเพียงนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ และมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่ปัญหานี้จะคงอยู่ในความสนใจของประชาชนอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลอื่น ๆ ซึ่งสมาชิกสภายังมีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่อาจยกปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเมื่อใดก็ได้ ประกอบกับประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนได้แสดงความสงสัยแล้วว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มาตรา ๑๖ ตามความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งเห็นว่า หลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายมีผลย้อนหลังเป็น โทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ หรือสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติยกเว้นไว้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จเด็ดขาดไป

ปัญหาข้อสาม วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลควรจะเป็นกี่ปีนั้น เห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้มี ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การที่พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มาตรา ๑๖ บัญญัติในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ห้าปีนั้น เป็นการกำหนดเวลาการมีและใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่เป็นการกำหนดโทษ ดังนั้นจะนำหลักกฎหมายที่ว่า "ไม่มีความผิดไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก่อนแล้วว่า เป็นความผิด" มาใช้บังคับแก่กรณีนี้มิได้

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ หมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อยกเว้นในบทเฉพาะกาลอยู่แล้วหลายเรื่อง คือ มาตรา ๓๒๗ (๙) มาตรา ๓๓๔ (๑) และ (๔) และมาตรา ๓๓๕ (๗) และ (๘) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา ๒๘๕ ซึ่งมีอยู่ด้วยกันแปดวรรค มีเพียงวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง" และวรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น" โดยมีข้อยกเว้นอยู่สองแห่ง คือ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๗) หนึ่งแห่งว่า "มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๘๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว" และในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๔ (๔) อีกหนึ่งแห่งว่า "ให้ดำเนินการให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๕ วรรคสาม ให้ครบถ้วนภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๓๓๕ (๗)" สรุปได้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งหมดรวมแปดวรรคด้วยกัน บทบัญญัติวรรคหนึ่ง วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด และวรรคแปด ไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น วรรคสองถูกยกเว้นโดยมาตรา ๓๓๕ (๗) ส่วนวรรคสามถูกยกเว้นโดยมาตรา ๓๓๔ (๔) และมาตรา ๓๓๕ (๗) สำหรับวรรคห้า ซึ่งเป็นปัญหานี้ไม่มีบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติ มาตรา ๒๘๕ ไว้ชัดเจนและรอบคอบแล้ว บทบัญญัติวรรคใดจะให้มีข้อยกเว้นก็ได้ บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว ไม่มีปัญหาแต่อย่างใดอีก

ประเด็นที่สาม มีหลักกฎหมายอยู่ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติสองฉบับมีบทบัญญัติ (ในเรื่องเดียวกัน) ขัดกัน จนไม่อาจจะไปกันได้ ให้ถือว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับก่อนถูกยกเลิกโดยปริยายโดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหลัง ดังนั้น จึงต้องถือว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติว่า "สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ....." ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับก่อนถูกยกเลิกโดยปริยายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" เพราะเป็นกฎหมายฉบับหลัง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ไม่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลปัจจุบันจะมาจากการเลือกตั้งก่อนหรือภายหลังวันที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีผลใช้บังคับแล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" และมิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี สมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงถือว่าบทบัญญัติ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีกำหนดสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

สำหรับข้ออ้างของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่ว่า ตามหลักการตีความกฎหมายถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันน่าจะมีการทอดระยะการดำรงตำแหน่งตามกำหนดเวลาอย่างเดิมจนกว่าหมดสมัย นั้น เห็นว่าข้ออ้างหลักการตีความดังกล่าวใช้กับการตีความกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเท่านั้น แต่ปัญหาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้มีกำหนดเวลาคราวละสี่ปี และใช้บังคับทันทีตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถนำหลักการตีความกฎหมายหรืออ้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้แก่กรณีนี้ได้

จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีกำหนดคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ หรือห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยมิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาดังกล่าวไว้ แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้คราวละห้าปี ซึ่งแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งดังกล่าว จึงไม่อาจมีผลบังคับใช้ต่อไปได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จึงต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ หรือห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ต่อมาประธานรัฐสภาได้ส่งความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ชี้แจงเพิ่มเติมว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะทอดระยะเวลาการใช้บังคับในหลายเรื่อง เช่น การพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาเทศบาลน่าจะอยู่ในวาระเดิมตามกฎหมายไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่

**การรับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ**

ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ คำร้องขอของประธานรัฐสภานั้น เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เพราะหากมิได้เป็นไปตามนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า มาตราดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขหลักไว้สองประการ กล่าวคือ ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นปัญหาของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และประการที่สอง ปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ในคำร้องของประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภามีความเห็นว่า ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อีกฝ่ายหนึ่ง”

โดยที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ และเหตุผลตลอดจนข้อพิจารณาที่ตุลาการเสียงข้างน้อยได้หยิบยกขึ้นอ้างถึงนั้นเป็นเรื่องของหลักการขั้นมูลฐาน จึงเห็นสมควรที่จะพิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในเรื่องนี้ด้วย เพื่อร่วมในการแสวงหาหลักเกณฑ์ที่อาจยึดถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

เกี่ยวกับประเด็นแรกที่ว่า ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่นั้น เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญน่าจะหมายความถึงองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบรวมสามประการ ดังนี้

๑. เป็นองค์กรของรัฐ

๒. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจัดตั้งขึ้น หรือเป็นองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้วและรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติใหม่หรือเพิ่มเติมเกี่ยวข้องด้วยโดยตรง

๓. เป็นองค์กรซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนได้บัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญเอง ในกรณีที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่น (พระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป) ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เฉพาะในส่วนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ดี หรือสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็ดี หาได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นองค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒ และข้อ ๓ กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยในรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ก็ไม่อยู่ในข่ายของเงื่อนไขใดๆ เลยแม้แต่เพียงข้อเดียว เพราะสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ เป็นองค์การหรือสมาคมที่เทศบาลร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกด้วยกันเอง โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีฐานะแตกต่างจากสภาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ (กฎหมายมหาชน) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาเทศบาลโดยตรง ฉะนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ สภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นมีฐานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สภาเทศบาล (ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง) มีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการตามที่ระบุไว้ กล่าวคือ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่นที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๘๕ ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ เป็นต้น และท้ายที่สุด ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น อันจะเป็นตัวกำหนดอายุขององค์กรสภาท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยเฉพาะ

เกี่ยวกับเงื่อนไขหลักข้อที่สองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปัญหาที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรได้หรือไม่

ในประเด็นนี้มีผู้แสดงความเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งเป็นเรื่องคนละเรื่องกับ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กร ดังนั้น ปัญหาที่ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นควรจะเป็น ๕ ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ หรือควรจะเป็น ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่” ของสภาท้องถิ่น

ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ความเห็นข้างต้นเป็นการจำกัดความของคำว่า "อำนาจหน้าที่" ในลักษณะที่แคบเกินไป เพราะ "วาระการดำรงตำแหน่ง" เป็นปัจจัยที่กำหนดกรอบเวลาของอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น จึงมิควรแบ่งแยกออกจากกันและกัน คำว่า "อำนาจหน้าที่" ไม่ใช่กำหนดแต่เพียงว่ามีข้อความ เนื้อหา หรือสาระประการใดบ้างเพียงอย่างเดียว แต่น่าจะต้องรวมถึง**ขอบเขตในทางเวลา**ของอำนาจหน้าที่นั้นด้วย กล่าวคือ ต้องมีเครื่องบ่งชี้ว่าอำนาจหน้าที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อไร และมีจุดสิ้นสุดลงเมื่อไร ซึ่งเครื่องบ่งชี้นี้อาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งที่มีควบคู่กันไปกับเนื้อหาหรือสาระของ "อำนาจหน้าที่" เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาเกี่ยวกับ "วาระการดำรงตำแหน่ง " จึงควรถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ยังมีผู้แสดงความเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเรื่องการขัดหรือแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ที่จะเสนอเรื่องเช่นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ควรจะต้องเป็น "ศาล" ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ มิใช่ประธานรัฐสภาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ปัญหาดังกล่าวจะมีลักษณะของปัญหาที่ต้องด้วยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้อธิบายมาแล้วได้เช่นกัน ฉะนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธสิทธิของประธานรัฐสภาหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าคำขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรรับเรื่องไว้พิจารณาในสารัตถะต่อไป

**ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น**

มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น...มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" แต่รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติเกี่ยวกับฐานะของผู้ที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่รัฐธรรมนูญเริ่มมีผลใช้บังคับ จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นเกี่ยวกับการตีความที่ถูกต้องของบทบัญญัตินี้ กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปีตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้จะยังคงดำรงตำแหน่งได้ต่อไปจนครบห้าปีตามกฎหมายเดิม หรือจะถูกลดวาระการดำรงตำแหน่งให้เหลือเพียงสี่ปีตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญ

ในเบื้องต้น เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนด

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลไว้คราวละห้าปี จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

เห็นว่า ความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาชอบด้วยเหตุและผล และอาจกล่าวเสริมว่า การปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งจากห้าปีตามกฎหมายเดิมเป็นสี่ปีนั้น มิใช่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากหลักการทั่วไปที่ว่า กฎหมายล่าสุดย่อมมีผลยกเลิกกฎหมายเก่าที่ขัดหรือแย้งกัน โดยปริยายอีกด้วย

ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อโต้แย้งว่า “เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ถ้าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลน่าจะได้รับสิทธินี้”

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่มีน้ำหนักเพียงพอ กล่าวคือ หลักการที่ว่ากฎหมายที่เป็นโทษจะไม่มีผลย้อนหลังนั้น เป็นหลักการทั่วไปที่ใช้หรือยอมรับกันในทางอาญา ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญระบุว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” แต่ “วาระการดำรงตำแหน่ง” เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมี “อำนาจหน้าที่” ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ มิอาจถือได้ว่าเป็นการมี “ผลประโยชน์” หรือ “เป็นคุณ” ในทางส่วนตัวสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง เพราะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนต้องใช้ไปในทางสุจริต เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ “ให้โทษ” แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

อนึ่ง เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีผลตัดลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป แต่ย่อมไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ หมายความว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งมาเกินสี่ปีแล้ว แต่ยังไม่ครบห้าปี ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ (รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐) ก็ต้องถือว่ายังคงฐานะและอำนาจหน้าที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่อย่างสมบูรณ์จนถึงวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ฉะนั้น นิติกรรมหรือนิติสัมพันธ์ใดที่กระทำหรือก่อไว้ในช่วงเวลาที่เกินสี่ปี จนถึงวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายเดิมทุกประการ ด้วยเหตุนี้ ถ้าพิจารณาปัญหาในแง่ที่กล่าว ก็อาจสรุปได้ว่าไม่เป็นการตีความรัฐธรรมนูญให้มีผลย้อนหลังแต่ประการใด

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยยังได้ส่งความเห็นเพิ่มเติมโดยผ่านทางประธานรัฐสภา มีข้อความที่เกี่ยวข้องดังนี้

"ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งพิจารณาจากหลักการต่าง ๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่าง ๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพ หากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ฯลฯ ... ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ... หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้ให้มีการทอดระยะเวลาคงอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าหมดสมัย"

ข้ออ้างนี้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีต่าง ๆ ที่สมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ได้หยิบยกขึ้นเพื่อแสดงว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับนั้น ก็ล้วนแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็น่าจะต้องถือว่า การที่รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับก็ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญไม่มีเจตนารมณ์ที่จะทอดระยะเวลาการใช้บังคับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า นั่นเอง นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการยากที่จะกล่าวว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจมองข้ามเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นไป ในเมื่อเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้ร่างได้ใช้ความระมัดระวังในการร่างบทเฉพาะกาลไว้เกือบครบถ้วนทุกกรณีแล้ว

<u>คำวินิจฉัย</u>

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งลดลงเหลือสี่ปีตามนัยมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ดำรงตำแหน่งมาเกินสี่ปีแล้วแต่ยังไม่ครบห้าปี ก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยแจ้งว่าสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะประธานรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

ข้อเท็จจริงฟังได้ตามเอกสารที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแล้วพบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีแล้ว จำนวน ๕ แห่ง และมีสมาชิกสภาเทศบาลที่จะอยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีอีก ๑๐๖ แห่งภายในกำหนด ๒ ปีข้างหน้า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้จนครบ ๕ ปีตามวาระ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ จึงจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือว่าพิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปี และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติบทเฉพาะกาล

เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายเดิมบัญญัติระยะเวลาไว้แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ เมื่อมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี และโดยที่สมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ในกรณีนี้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ หรือในภายหลังอันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญ ฯ ด้วย กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้มีมติรับทราบที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทยได้ทำการตรวจสอบ หากสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลใดที่จะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลและให้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ สิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่ครบสี่ปี และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน ๙๐ วัน เช่น สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหารจะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปี ในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๑ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยมีคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ และแจ้งคำสั่งให้นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมความสามัคคี ให้ความช่วยเหลือระหว่างสมาชิกและรับทราบปัญหา ตลอดจนเสนอความคิดเห็นต่อหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือรัฐบาล และมีเทศบาลทั้งประเทศและกระทรวงมหาดไทยเป็นสามัญสมาชิก (ตามข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ของข้อบังคับและระเบียบของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑) ได้โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าว

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือการพิจารณาว่าจะรับเรื่องที่มีผู้เสนอมาให้วินิจฉัยไว้พิจารณาหรือไม่ และถ้ามีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว

จึงถึงขั้นตอนที่สองคือ การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ผู้เสนอเรื่องมาขอให้วินิจฉัย ซึ่งในขั้นตอนแรกการจะพิจารณาว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า ผู้เสนอเรื่องให้พิจารณานั้นมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ในเรื่องนี้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยอ้างมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

๑. ผู้ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา และ

๒. เรื่องที่เสนอนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

จะเห็นได้ว่าผู้ที่เสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ ประธานรัฐสภา ซึ่งก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ ปัญหาคงมีเพียงว่า เรื่องที่เสนอให้พิจารณานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๒ หรือไม่ ในประเด็นนี้ตามหนังสือที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะมีความสับสนหรือคลาดเคลื่อนในถ้อยคำตัวอักษรอยู่บ้าง กล่าวคือ หนังสือนำส่งของประธานรัฐสภาอ้างว่า “ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง” แต่เมื่อได้พิจารณารายละเอียดในเรื่องทั้งหมดที่ประธานรัฐสภาเสนอมาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ หรือ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ข้อที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่

ปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ ฯ หมวด ๙ ได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘๕ ได้บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

.....”

และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๑๔ "องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี"

มาตรา ๓๖ "ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๓๗ "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล"

มาตรา ๓๙ "ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย....."

สภาเทศบาลจึงเป็นสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๕ และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะเทศมนตรี คือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก็คือส่วนหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะคณะเทศมนตรี คือ สมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว การสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นเครื่องชี้บ่งว่าคณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ถึงเมื่อไร ดังนั้น ปัญหาว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีระยะเวลา ๔ ปี หรือ ๕ ปี จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา เห็นว่า เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๖๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณา

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี"

เมื่อมาตรา ๖ ระบุว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นใช้บังคับไม่ได้ และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งแสดงว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีเช่นนี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินี้เป็นอันใช้บังคับไม่ได้

หากรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี รัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ในบทเฉพาะกาลเหมือนเช่นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร.....” และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙.....” แต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญทันที โดยไม่คำนึงว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขณะที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ว่าจะได้รับการเลือกตั้งก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

**ความเป็นมาหรือปัญหา**

ความเป็นมาของเรื่องนี้มีดังนี้

๑) กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลความว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ว่าให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาลก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้จนครบห้าปีตามวาระ จึงหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงกระทรวงมหาดไทย สรุปความได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้ก็ต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

๓) กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งเรื่องให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ จังหวัดสงขลา สิ้นสุดสมาชิกภาพลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ สรุปความได้ว่า ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ และให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุผลเดียวกัน ตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑

๔) ต่อมาสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล และศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือของประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องในคำร้องแล้ว มีมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ข้อเท็จจริง

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นแตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาลกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ระบุไว้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุไว้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งแตกต่างกัน อันเป็นประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย

การวินิจฉัย

เนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ระบุในเรื่องนี้ว่า “สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี .....”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” และมาตรา ๖ ระบุไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งห้าปี นั้น เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงมิอาจใช้บังคับต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จะต้องเปลี่ยนจากห้าปีมาเป็นสี่ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดที่ดำรงตำแหน่งมาครบสี่ปี ย่อมสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพตามนัยดังกล่าว

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล โดยชี้แจงว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี จึงเป็นปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้คราวละห้าปี เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

ต่อมาประธานรัฐสภาได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๔๖๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นเพิ่มเติมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

"๑. ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งพิจารณาจากหลักการต่างๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่างๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพหากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองที่จะต้องลงสมัครในนามของพรรคนั้นๆ ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีจำนวนสามสิบห้าคน รวมนายกรัฐมนตรีอีกหนึ่งคนตามรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ใช้บังคับจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ และสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้นยังไม่กระทบกระเทือนถึงสถานะของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระตามกำหนดเดิม หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้มีการทอดระยะเวลาคงอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าจะหมดสมัย

๒. สมาชิกสภาเทศบาลชุดปัจจุบันนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้อยู่ในวาระห้าปีตามกฎหมายเดิมไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ จึงค่อยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่สี่ปี ในประเด็นนี้โปรดพิจารณาเทียบเคียงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) ตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน (พรบ.) กล่าวคือ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบันกำหนดให้วาระสี่ปี แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ สจ. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในเวลาที่กฎหมายประกาศใช้อยู่นั้นยังคงอยู่ได้ห้าปีจนครบวาระเดิมก่อน ทั้งที่สภาจังหวัดเป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีวาระสี่ปีเช่นกัน

ฉะนั้น หากมองภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสถานะขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ตามข้อกำหนดหรือข้อกฎหมายเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาเทศบาลตามความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจากความเห็นเดิมในหนังสือฉบับก่อนและฉบับนี้ น่าจะคงอยู่ในวาระเดิมตามกฎหมายไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เป็นเจตนารมณ์ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ"

**พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นดังนี้**

๑. การเสนอเรื่องดังกล่าวข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

**สำหรับประเด็นแรกนั้น** เห็นว่าตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้**เฉพาะกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวหมายถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ** เช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐๐ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๓๐๑ **แต่ปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวข้างต้นมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ว่าจะตีความว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี หรือห้าปีก็ตาม ก็ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด** ดังนั้น การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

**ส่วนประเด็นที่สอง** ซึ่งเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ปัญหาว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนดเวลาการเป็นสมาชิกคราวละเท่าใด ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน แล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๙ ถือว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งด้วย และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" ดังนั้น ปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนดเวลาการเป็นสมาชิกคราวละเท่าใด เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" ในเมื่อในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้มีบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องถือกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า และกรณีมิใช่เป็นเรื่องการใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นโทษแก่สมาชิกสภาเทศบาล เพราะหลักการตีความดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีบุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาเท่านั้น ส่วนสำหรับกรณีนี้มิใช่เกี่ยวกับการที่บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา จึงไม่อาจนำหลักการตีความกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ เป็นเรื่องที่กฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมิได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนดเวลาการเป็นสมาชิกคราวละสี่ปี

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" เนื่องจากผู้ร้องถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี แต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรื้อฟื้นฟ้องเป็นคดีใหม่ อ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดี ระหว่างพิจารณาคดี ทนายจำเลยได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสารให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการส่งศาล มีเอกสารสำคัญตามสำเนาคำสั่งเรียกพยานเอกสาร ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ คือ "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้อง ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" แต่โจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ทนายจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีให้บังคับโจทก์ส่งเอกสาร หากศาลเห็นด้วยกับโจทก์ ก็ขอศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ซึ่งศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งว่าโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสาร โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย จึงมีปัญหาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. โจทก์ไม่ยอมส่งเอกสาร “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้” ต่อศาลจังหวัดนนทบุรีอ้างเหตุเป็นความลับเกิดผลเสีย และศาลก็เห็นตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่

๒. จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องตามประเด็นข้อ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ แต่ศาลไม่ส่งโดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งศาลต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งหมายความว่า ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องคดีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

อาศัยเหตุดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อดิเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอน ๕๖ ก วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร อายุ ๖๐ ปี อาชีพค้าขาย ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยตีความว่าการที่พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีไม่ส่งเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่านายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ ตามหมายเรียกของศาลและต่อมาศาลก็มีคำสั่งเห็นด้วยกับอัยการเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

นางอุบล บุญญชโลธร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งแจ้งคำวินิจฉัยมายังศาลจังหวัดนนทบุรีและหรือพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี เพื่อให้ส่งเอกสารดังกล่าวที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการต่อสู้คดีและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไปยังศาลจังหวัดนนทบุรีให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าการพิจารณาวินิจฉัยตีความข้างต้นเด็ดขาดแล้วเพื่อเป็นการคุ้มครองจำเลยมิให้เสียเปรียบ และเพื่อเป็นบรรทัดฐานถือปฏิบัติทั่วไป

เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากการที่อัยการรื้อฟื้นคดีสั่งฟ้อง นางอุบล บุญญชโลธร ใหม่ โดยอ้างว่ามีหลักฐานเพิ่มเติมที่จะลงโทษจำเลยได้ และเมื่อจำเลยได้ขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีสั่งให้อัยการส่งเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องไปแล้วและในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องคดีใหม่ อัยการไม่ส่งเอกสารดังกล่าวให้ โดยให้เหตุผลต่อศาลจังหวัดนนทบุรีว่า มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ใช้บังคับกับจำเลยและยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขมารองรับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการสืบพยานยังไม่แล้วเสร็จจึงไม่มีสิทธิส่งเอกสารมายังศาล ซึ่งการส่งเอกสารให้กับจำเลยจะทำให้อัยการโจทก์เสียเปรียบในรูปคดี นอกจากนี้เอกสารที่จำเลยขอเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผู้กระทำผิดรายอื่นๆ ในคดีนี้ด้วย มิใช่เป็นเอกสารในส่วนของจำเลยแต่ผู้เดียว อัยการอ้างว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าโจทก์ต้องเปิดเผยพยานหลักฐานให้จำเลยทราบก่อนนำพยานโจทก์เข้าสืบและอ้างว่าโจทก์มีหน้าที่

ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ และโจทก์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๒) และ (๔) ทั้งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของพยานของโจทก์ได้

จำเลยได้ร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีคัดค้านความเห็นของโจทก์ว่า การกระทำของโจทก์ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ จึงขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการขอรับความคุ้มครองแก่จำเลยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดนนทบุรีได้ฟังเหตุผลของอัยการแล้วเห็นว่า ศาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะส่งเอกสารที่จำเลยขอได้ และการส่งเอกสารเช่นว่านั้นอาจทำให้กระบวนการพิจารณาของโจทก์ ทั้งในส่วนของจำเลยคดีนี้และในส่วนของผู้กระทำผิดรายอื่นซึ่งโจทก์ยังไม่ได้มีคำสั่งฟ้องได้รับความเสียหายและเป็นการเปิดเผยความลับในสำนวนสอบสวนดังกล่าว นอกจากนี้ยังเห็นว่าการที่โจทก์ไม่ยอมส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นดังกล่าวให้จำเลยนั้น มิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖ ซึ่งศาลจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลข้างต้น ศาลจึงยกคำร้องของจำเลย อันเป็นเหตุให้ นางอุบล บุญญชโลธร จำเลยมีคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

๑. มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเห็นของคู่กรณีหรือของศาลเอง ซึ่งศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งเรื่องมาตามทางการ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

๒. กรณีคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร แม้ว่าผู้ร้องจะได้อ้างเหตุผลอันน่าพิจารณาว่าสิทธิพื้นฐานของจำเลยตามรัฐธรรมนูญควรได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ

และศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานเป็นการทั่วไปแก่จำเลยในคดีตามนัยมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญมิได้เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องที่มาจากจำเลยโดยตรงไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

จึงวินิจฉัยว่าการที่ นางอุบล บุญญชโลธร อ้างมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามที่ร้องขอ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นางอุบล บุญญชโลธร ขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร จำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๘๕๔/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้ถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนซึ่งเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่กลับถูกรื้อฟื้นฟ้องเป็นคดีใหม่โดยอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๗ ระหว่างพิจารณาทนายจำเลยได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสาร คือ "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" ศาลได้ออกหมายเรียกพยานเอกสารไปยังอัยการโจทก์ แต่อัยการโจทก์ขอเลื่อนการส่งเอกสารไปจนกว่าจะสืบพยานโจทก์เสร็จ ทนายจำเลยขอให้ศาลบังคับอัยการโจทก์ให้ส่งเอกสารดังกล่าว หากศาลยังไม่อาจบังคับได้ขอให้ศาลเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการที่อัยการโจทก์ไม่ส่งเอกสารดังกล่าว เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่ อัยการโจทก์ได้ทำคำคัดค้านคำร้องของจำเลย ศาลสั่งว่าเอกสารดังกล่าวไม่ใช่เอกสารที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ การที่โจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารให้จึงไม่ได้ทำให้จำเลยเสียเปรียบในทางคดี แต่หากศาลมีคำสั่งให้โจทก์ส่งเอกสารดังกล่าวให้จำเลยอาจทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาของโจทก์ได้รับความเสียหายและเป็นการเปิดเผยความลับในสำนวนการสอบสวน ส่วนที่จำเลยขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากรณีโจทก์ไม่ส่งเอกสารดังกล่าว เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่นั้น ศาลเห็นว่า การที่ศาลจะส่งเรื่องใดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การที่โจทก์ไม่ส่งสรุปพยานหลักฐานความเห็นดังกล่าวให้จำเลยนั้น มิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ซึ่งศาลจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องจำเลย จำเลยได้ยื่นคำร้องอีกครั้ง

ขอให้ศาลทบทวนคำสั่ง ศาลมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม ให้ยกคำร้อง ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

(๑) กรณีที่พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีไม่ส่งเอกสาร "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่

(๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อโต้แย้งตาม (๑) นั้น เป็นกรณีที่บังคับแก่จำเลยหรือคดีที่ขัดแย้งรัฐธรรมนูญที่ศาลควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖

ได้พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามหมายเรียกพยานเอกสารของศาลจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ ให้พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีโจทก์ส่งเอกสารที่จำเลยอ้างตามเอกสารหลังหมายให้ศาลจังหวัดนนทบุรีซึ่งตามเอกสารหลังหมายรายการที่ ๕ คือ "สำนวนสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" ซึ่งเป็นการขอให้ "ส่ง" ทั้ง "สำนวน" และสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในคดีนี้ ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติไว้เพียงว่า "ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ผู้ต้องหามีสิทธิเพียง "ขอทราบ" มิใช่ให้พนักงานอัยการ "ส่ง" สิ่งที่ขอทราบได้นั้นคือ "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี" มิใช่ "สำนวน" ทั้งหมด และขอทราบได้เฉพาะในคดีอาญาซึ่งตนเป็นผู้ต้องหาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว เท่านั้น มิใช่ในคดีซึ่งตนเป็นจำเลยคือคดีที่ตนถูกฟ้องเป็นจำเลยอยู่ในขณะที่ขอ อีกทั้งการขอทราบต้องเป็นไป "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามความใน มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ดังนั้น การดำเนินการของผู้ร้องในเรื่องนี้จึงมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ส่วนประเด็นที่สองของผู้ร้องก็ปรากฏว่าศาลจังหวัดนนทบุรีได้ดำเนินกระบวนพิจารณาคดีนี้ไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยชอบแล้ว การที่โจทก์ไม่ยอมส่งสำนวนสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นดังกล่าวให้ศาลตามหมายเรียกและศาลไม่บังคับให้นั้นไม่ได้เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีโดยที่กฎหมายนั้นขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ อันจะพึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และตามบทบัญญัติในมาตรานี้ให้ศาลเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยไม่ได้ให้สิทธิคู่ความส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เองโดยตรง

โดยเหตุผลดังที่ได้พิจารณา จึงวินิจฉัยว่าคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ไม่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

ด้วย นางอุบล บุญญชโลธร ได้มอบอำนาจให้ นายเกรียง วิศิษฏ์สรอรรถ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อ้างว่า นางอุบล บุญญชโลธร เคยถูกกล่าวหาว่าร่วมกับพวกใช้ จ้าง วาน ฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ต่อมาพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีได้ฟ้อง นางอุบล บุญญชโลธร ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ฐานความผิดร่วมกันใช้ จ้าง วาน ให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไต่ตรองไว้ก่อน ตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๕๕/๒๕๔๑ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี โจทก์ นางอุบล บุญญชโลธร จำเลย ระหว่างพิจารณาจำเลยขอให้ศาลหมายเรียกพยานเอกสารจากโจทก์ได้แก่ สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ที่ถูกกล่าวหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้

โจทก์ยื่นคำคัดค้านว่า พยานเอกสารที่จำเลยขอให้ศาลหมายเรียกนั้นเป็นความลับในราชการจนกว่าโจทก์จะสืบพยานเสร็จ จำเลยไม่มีสิทธิขอให้โจทก์ส่งเอกสารดังกล่าวได้ ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นด้วยกับคำคัดค้านของโจทก์และมีคำสั่งยกคำร้องของจำเลยที่ขอให้โจทก์ส่งพยานเอกสารดังกล่าว จำเลยโต้แย้งว่าการที่โจทก์ไม่ส่งพยานเอกสารตามหมายเรียกพยานเอกสารของศาลจังหวัดนนทบุรีถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งยกคำร้องจำเลย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามคำร้องของจำเลยประการแรกว่า การที่ศาลจังหวัดนนทบุรีไม่ส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชอบหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย “คดีนี้จำเลยขอให้ศาล

หมายเรียกพยานเอกสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของโจทก์ ศาลได้ออกหมายเรียกให้แล้ว แต่โจทก์ไม่ยอมส่งพยานเอกสารตามหมายเรียกของศาลจังหวัดนนทบุรีทั้งหมด อ้างว่าเป็นความลับในราชการ แม้ศาลจะเห็นด้วยกับข้ออ้างของโจทก์ก็ตาม ก็มิใช่เป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดนนทบุรีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีเป็นผลเสียหายแก่จำเลยแต่อย่างใด คงเป็นเรื่องที่โจทก์โต้แย้งกับจำเลยโดยตรง มิใช่ศาลจังหวัดนนทบุรีโต้แย้งกับจำเลย กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลจะต้องส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ที่ศาลจังหวัดนนทบุรีปฏิเสธไม่ส่งความเห็นของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงชอบแล้ว

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่โจทก์ไม่ยอมส่งพยานเอกสารตามคำขอของจำเลยชอบหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น แม้นางอุบล บุญญชโลธร จะถูกฟ้องเป็นคดีนี้และอยู่ในฐานะจำเลย แต่ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปแล้ว นางอุบล บุญญชโลธร ย่อมอยู่ในฐานะผู้ต้องหาจึงมีสิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าวที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ส่วนสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องจำเลยกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ นางอุบล บุญญชโลธร ในฐานะจำเลยย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอทราบได้ เนื่องจากเอกสารเหล่านั้นรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ โจทก์จึงชอบที่จะต้องให้จำเลยในฐานะผู้ต้องหาในคดีเดิมทราบเฉพาะสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ซึ่งเอกสารดังกล่าวสามารถที่จะแยกออกได้ต่างหากจากสำนวนหรือเอกสารอื่นๆ โจทก์จะอ้างความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๒) (๔) เพื่อปฏิเสธมิให้จำเลยซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีเดิมทราบหาได้ไม่ เพราะบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับมิได้ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติไว้ การที่จำเลยขอให้โจทก์ส่งเอกสารตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติไว้รวมไปกับเอกสารอื่นๆ โดยให้ศาลเป็นผู้เรียกจากโจทก์ พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมถือได้ว่านางอุบล บุญญชโลธร ในฐานะผู้ต้องหาประสงค์ที่จะขอทราบเอกสารตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติไว้แล้ว เมื่อโจทก์ไม่ยอมส่งศาลเพื่อให้จำเลยทราบ จึงถือได้ว่าสิทธิของผู้ต้องหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มิได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า นางอุบล บุญญชโลธร ในฐานะผู้ต้องหา มีสิทธิขอทราบเฉพาะสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ที่ถูกกล่าวหาว่าบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ จากพนักงานอัยการได้

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

ด้วย นางอุบล บุญญชโลธร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ เนื่องจากผู้ร้องถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดนนทบุรีในข้อหาร่วมกันใช้ จ้างวาน ให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน แต่เรื่องนี้อัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไว้แล้ว ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมและพนักงานอัยการได้รื้อฟื้นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลเป็นคดีใหม่ตามข้อหาดังกล่าว ระหว่างพิจารณาคดีนี้ผู้ร้องได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสารขอให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่สั่งคดี ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปแล้วกับส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่ พนักงานอัยการโจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ทนายจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลขอให้บังคับให้โจทก์ส่ง แต่ศาลเห็นด้วยกับความเห็นของโจทก์ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นว่าไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ เนื่องจากโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารเพราะจะเกิดความเสียหาย ผู้ร้องจึงมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยตีความตามรัฐธรรมนูญว่าผู้ร้องมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่ และผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ศาลไม่ส่งโดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้หรือไม่

ตามปัญหานี้ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า

"ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พิจารณาแล้วผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ต้องหาและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีในสำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนั้นได้ ครั้นเมื่อผู้ร้องใช้สิทธิขอสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวและได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกแต่พนักงานอัยการไม่ส่ง โดยอ้างเหตุตามมาตรา ๑๗๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นคนละกรณีกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติโดยให้เป็นสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ข้ออ้างของพนักงานอัยการจะขัดต่อสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ ผู้ร้องได้ขอให้ศาลบังคับแล้ว แต่ศาลไม่ดำเนินการให้ กลับเห็นด้วยกับข้ออ้างของพนักงานอัยการ ซึ่งก็หมายความว่าศาลได้ใช้มาตรา ๑๗๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบังคับแก่คดีแล้ว ผู้ร้องจึงเสนอความเห็นให้ศาลส่งเรื่องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลไม่ยอมส่งให้อีกเช่นนี้เห็นได้ชัดแจ้งว่าผู้ร้องได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และได้ขอให้ศาลดำเนินการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเพราะเห็นว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องด้วยมาตรา ๖ แล้ว

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น ถ้าคู่ความในคดีขอให้ศาลส่งความเห็นศาลจะใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นไม่ได้เพราะเหตุรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่ได้บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไปเป็นของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสองของมาตรา ๒๖๔ ว่าความเห็นหรือข้อโต้แย้งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

พิจารณาแล้วในกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่ความได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต้องด้วยมาตรา ๖ ให้ศาลส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อศาลไม่ส่งความเห็น คู่ความก็ไม่มีวิธีอื่นใดอีกที่คู่ความจะทำให้เรื่องเสนอถึงศาลรัฐธรรมนูญได้นอกจากคู่ความจะเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองเท่านั้น ถ้าหากจะให้ดำเนินการตามกระบวนวิธีพิจารณาต่อไปตามขั้นตอนของศาลก็จะไม่ทันต่อเหตุการณ์ และอาจทำให้เกิดเสียหายได้ พิเคราะห์แล้วกรณีนี้ ผู้ร้องได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ เมื่อเห็นว่าศาลใช้บทบัญญัติของกฎหมายบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับสิทธิของผู้ร้องซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ อย่างชัดแจ้ง แต่ศาลไม่เสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ร้องจึงมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงและได้แจ้งรายละเอียดถึงการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ย่อมถือเสมือนว่าผู้ร้องได้กระทำการถูกต้องตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว เนื้อหาของเรื่องจะมีสาระหรือไม่ย่อมเป็นอำนาจและอยู่ในดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้

อาศัยข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ความตามคำร้องและเหตุผลประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่าพนักงานอัยการต้องส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

ในสำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ให้ศาลหรือผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องขอ พนักงานอัยการหรือศาลจะอ้างหรือใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๗๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาคุ้มครองมิได้ ส่วนหลักฐานอื่นนอกจากที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ครอบครองเอกสารจะส่งหรือไม่ก็ได้ ตามปัญหาผู้ร้องได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ครบถ้วนแล้ว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ (นางอุบล บุญญชโลธร ผู้ร้อง)**

นางอุบล บุญญชโลธร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖

มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า *"ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า *"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย*

*ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้*

*คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"*

มาตรา ๖ บัญญัติว่า *"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"*

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางอุบล บุญญชโลธร ถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี ฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี เป็นคดีใหม่ในข้อหาร่วมกันใช้ จ้างวาน ให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ตามคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๘๕๔/๒๕๔๑ ซึ่งเป็นคดีที่ทางอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง ระหว่างพิจารณาคดี ทนายจำเลยได้ขอศาลออกหมายคำสั่งเรียกพยานเอกสาร ให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการส่งศาล แต่อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสาร *"สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องคดีนางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้"* ต่อศาลอ้างเหตุเป็นความลับเกิดผลเสีย

และศาลก็เห็นตามนั้น จำเลยโต้แย้งว่า คำสั่งของศาลว่าอัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารโดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วยนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่

จำเลยขอให้ศาลส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แต่ศาลไม่ส่ง โดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลย หรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ซึ่งศาลจะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

การที่อัยการไม่ยอมส่งเอกสาร *"สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้"* และการที่ศาลไม่ส่งเรื่องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลซึ่งเห็นว่า การร้องขอให้พนักงานอัยการส่งเอกสารดังกล่าว มิใช่กรณีที่ศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖

ปัญหามีอยู่ว่า การที่จำเลยโต้แย้งว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการและของศาลดังกล่าวข้างต้นเข้าข่ายของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคู่ความสามารถโต้แย้งและใช้สิทธิยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ข้าพเจ้าเห็นว่ากรณีนี้มิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ตามที่จำเลยอ้าง ซึ่งได้แก่การที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การที่พนักงานอัยการไม่ส่งเอกสาร จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (อัยการ) หรือศาล กระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ก็สามารถทำคำร้องเรียนขอให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในมาตรา ๑๕๗ (๑) (ก) ได้ คือ ร้องเรียนว่าพนักงานอัยการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้พิจารณาว่าการกระทำของพนักงานอัยการหรือศาล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ หากมี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญนี้จะรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ตามมาตรา ๒๗ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง และตามมาตรา ๒๙ ก็ตาม แต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมมีกระบวนการที่

บุคคลสามารถแสวงหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในกรณีนี้กระบวนการที่บุคคลแสวงหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ น่าจะกระทำผ่านองค์กรหนึ่ง ซึ่งมิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิบุคคลยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เว้นแต่จะเข้าข่ายมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่า กรณีดังกล่าว ไม่เข้าข่ายของมาตรานี้

โดยเหตุดังกล่าวจึงไม่ต้องรับคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ซึ่งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ไว้พิจารณา

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นางอุบล บุญญชโลธร ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔**

ด้วย นางอุบล บุญญชโลธร ได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีได้ฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีในความผิดฐานร่วมกับพวกจ้าง วาน ใช้ ให้ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๓ ๘๔, ๒๘๘, ๒๘๙ ศาลจังหวัดนนทบุรีสั่งประทับฟ้องโจทก์ไว้พิจารณา ระหว่างนัดสืบพยานโจทก์ ทนายผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งเรียกสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องผู้ร้องในข้อหาตามฟ้อง ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดเคยสั่งไม่ฟ้องไปแล้ว และในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้มาให้ผู้ร้องทราบ ศาลจังหวัดนนทบุรีหมายเรียกตามคำร้อง พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีโจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านว่ามีเหตุขัดข้องเพราะเอกสารที่ผู้ร้องต้องการทราบเป็นความลับ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของโจทก์ โจทก์มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไม่เปิดเผย ผู้ร้องยื่นคำร้องยืนยันขอให้โจทก์ส่ง หากโจทก์ไม่ส่งขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัย ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งยกคำร้องและสั่งไม่ส่งคำร้องของผู้ร้องไปศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยคุ้มครองผู้ร้องตามสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ในมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐ แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๓ ไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป ผู้ทำคำวินิจฉัยนี้เป็นเสียงข้างน้อยเห็นว่าควรรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลจังหวัดนนทบุรีชอบที่จะส่งคำร้องของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีความหมายว่า เมื่อมีคดีมาสู่ศาลแล้วหากคู่ความหรือศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ แต่ตามคำร้องของผู้ร้องอ้างว่า “เมื่ออัยการและศาลเห็นว่าอัยการมีสิทธิไม่ส่งเอกสาร แต่จำเลยเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นข้อโต้แย้งบทกฎหมายตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ฯลฯ” ซึ่งมีความหมายว่า ข้ออ้างของพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีโจทก์ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ปรากฏว่าพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีได้อ้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๒) (๔) เป็นเหตุปฏิเสธไม่ส่งสรุปพยานหลักฐานในการสั่งไม่ฟ้องคดีให้ผู้ร้องทราบ บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงเป็นเพียงเหตุผลในกฎหมายที่พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีได้ยกขึ้นอ้างว่ามีอำนาจตามกฎหมายที่จะไม่ยอมเปิดเผยให้ผู้ร้องทราบเท่านั้น มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องถูกฟ้อง ดังนั้น จึงไม่อาจแปลความในมาตรา ๒๖๔ ให้มีความหมายรวมถึงบทกฎหมายที่พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรียกขึ้นเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธด้วย ที่ศาลจังหวัดนนทบุรีปฏิเสธไม่ส่งคำร้องของผู้ร้องมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงชอบแล้ว คำร้องของผู้ร้องในส่วนนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรรับไว้วินิจฉัยต่อไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

ส่วนปัญหาว่า สมควรรับคำร้องของผู้ร้องในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ จึงมีข้อวินิจฉัยต่อไปว่า คำว่า “ศาล” ในมาตราดังกล่าวมีความหมายประการใด เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๘ ว่าด้วยศาล ส่วนที่ ๑ บัญญัติเกี่ยวกับบททั่วไป ส่วนที่ ๒ บัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ บัญญัติเกี่ยวกับศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ตามลำดับ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นศาลหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ หมวด ๘ ว่าด้วยศาล เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๒๗ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเกิดขึ้น ตามบทบัญญัติสองมาตราดังกล่าวประกอบกัน จึงแสดงว่าบุคคลใดๆ ก็ตามที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่างๆ ตามที่มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในมาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนโดยทั่วไป ส่วนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญารัฐธรรมนูญได้แยกบัญญัติรับรองไว้ต่างหากในหมวดที่ ๘ ว่าด้วยศาล ตั้งแต่มาตรา ๒๓๗ ถึงมาตรา ๒๔๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๒๔๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาไว้ว่า "ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลย ย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้

ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาในลักษณะที่เป็นการรับรองโดยมีเงื่อนไข โดยรายละเอียดของเงื่อนไขจะระบุไว้ในกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง แม้ในขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้อง กฎหมายที่ระบุเงื่อนไขในการรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังไม่ได้ตราออกใช้บังคับ ก็มิได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่เป็นหลักในการรับรองจะไม่อาจใช้บังคับได้ ข้อเท็จจริงได้ความตามคำฟ้องและคำร้องที่ผู้ร้องยื่นต่อศาลจังหวัดนนทบุรีว่า พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีได้ฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีในข้อหาว่าร่วมกับพวก จ้าง วาน ใช้ให้ผู้อื่นฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ถึงแก่ความตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อน โดยก่อนหน้านี้ อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ร้องในข้อหาดังกล่าวมาก่อนแล้ว ต่อมา พนักงานสอบสวนได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ร้องได้ จึงได้สืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ร้องใหม่ พนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีจึงได้ฟ้องผู้ร้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี เห็นว่าตามข้อเท็จจริงที่ได้ความเป็นเรื่องที่ผู้ร้องอ้างว่า ในคดีอาญาที่ผู้ร้องถูกฟ้องเป็นจำเลย พนักงานอัยการเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องมาก่อนแล้ว ผู้ร้องจึงอาจใช้สิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องผู้ร้องในครั้งก่อนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติรับรองไว้ได้ ส่วนที่ผู้ร้องจะมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานในส่วนที่มีการรื้อฟื้นฟ้องคดีผู้ร้องใหม่ด้วยหรือไม่ ยังไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ได้ ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

"ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยมิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ฯลฯ" จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง เพราะมีผลให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวผูกพันองค์กรต่างๆ รวมทั้งบุคคลอื่นๆ ที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้คุ้มครองไว้ ก็ไม่อาจยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลรัฐธรรมนูญได้ดังที่มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า ผู้ร้องถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ในข้อหาร่วมกันใช้ จ้าง วาน ให้ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๕๘/๒๕๔๑ ผู้ร้องเคยถูกอัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเรื่องนี้ ระหว่างพิจารณาคดี ทนายจำเลยได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้องในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ แต่โจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ทนายจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับโจทก์ส่งเอกสาร หากศาลเห็นด้วยกับโจทก์ ก็ขอศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งศาลมีคำสั่งว่าโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสาร โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ได้ และศาลไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย ผู้ร้องเห็นว่าโจทก์ต้องส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลและศาลต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวและสมควรรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และข้อเท็จจริงได้ความว่าเอกสารที่ศาลจังหวัดนนทบุรีมีหมายเรียก

จากโจทก์ตามสำเนาหมายเรียกเอกสารลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ รายการที่ ๕ คือ “สำนวนสรุปพยานหลักฐานพร้อมด้วยความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้” ซึ่งโจทก์เห็นว่าเป็นการเรียกสำนวนการสอบสวนและสำนวนของพนักงานอัยการทั้งหมดจากโจทก์ ซึ่งโจทก์มีสิทธิส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลเมื่อมีการสืบพยานโจทก์แล้วเสร็จ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ เห็นว่า ผู้ร้องได้ขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีออกหมายเรียกเอกสารสำนวนจากพนักงานอัยการนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ผู้ร้องต้องการให้โจทก์ส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลจึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องไว้ ส่วนที่ผู้ร้องขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งยกคำร้องนั้น เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติทำนองให้ศาลต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ศาลก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้หรือไม่ด้วย กรณีนี้ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นว่าการที่โจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารสำนวนการสอบสวนและสำนวนของพนักงานอัยการทั้งหมด ดังกล่าวต่อศาล มิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยและบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งศาลต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เมื่อศาลมีความเห็นว่ากรณีนี้ไม่เข้ามาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจที่จะไปก้าวล่วงการใช้อำนาจของศาลจังหวัดนนทบุรีได้

เมื่อพิเคราะห์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้เอง เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะสมควรรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงไม่สมควรรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

นางอุบล บุญญชโลธร ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ พร้อมกับขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการบางประการ ต่อมาทนายความของผู้ร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการขอให้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หนังสือสองฉบับที่อ้างถึงมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องได้รับความเสียหายจากการเป็นจำเลย ถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีเป็นคดีใหม่ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งเป็นคดีที่ทางอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง แต่กลับถูกพนักงานสอบสวนและอัยการรื้อฟื้นฟ้องคดีใหม่ซ้ำซ้อนขึ้นมาอีกอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๗

๒. ระหว่างการพิจารณาคดี ทนายของผู้ร้องได้ขอให้ศาลออกหมายคำสั่งเรียกพยานเอกสารให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ส่งสรุปสำนวนพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ แต่อัยการโจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ขอเลื่อนส่งภายหลังไปจนกว่าจะสืบพยานโจทก์เสร็จสิ้น เป็นเหตุให้ทนายของผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับอัยการโจทก์ส่งเอกสารนั้น หากศาลเห็นด้วยว่าไม่ต้องส่ง ก็ขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ โดยอ้างว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ แต่ศาลมีคำสั่งว่าอัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารตามที่ขอ โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย

๓. ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการดังต่อไปนี้

๓.๑ ให้วินิจฉัยว่าการที่อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งศาลก็เห็นชอบด้วยตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่

๓.๒ ให้บังคับให้อัยการจังหวัดนนทบุรีส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับส่วนที่รื้อฟื้นคดีใหม่

๓.๓ ให้มีคำสั่งไปยังศาลจังหวัดนนทบุรีให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าการพิจารณาวินิจฉัยตีความตามข้อ ๓.๑ จะเสร็จสิ้นแล้ว

๓.๔ ให้วินิจฉัยว่า ผู้ร้องขอให้ศาลส่งเรื่องตามประเด็นในข้อ ๓.๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความได้หรือไม่

**ประเด็นพิจารณา**

โดยที่ผู้ร้องเป็นเอกชนรายแรกที่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง และศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องเข้าสารบบเพื่อพิจารณาจัดทำคำวินิจฉัยของศาลและคำวินิจฉัยในส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน จึงเห็นสมควรที่จะชี้แจงหลักการพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ณ ที่นี้

มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งคำว่า “ศาลอื่น” ย่อมหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง (ซึ่งกำลังจะจัดตั้งขึ้น) และศาลทหาร เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่น เป็นศาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญอาจถือได้ว่าเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะ “ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” (มาตรา ๒๖๘) ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มิได้ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ที่บุคคลหรือองค์กรใดจะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลอื่น ในเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่จะรับคดีหรือปัญหาใดไว้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า คดีหรือปัญหานั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญ (หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าผู้ร้องมีสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ที่จะเสนอคดีหรือปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ กรณีคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับแรกว่า ผู้ร้องมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ตามข้อ ๓ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือไม่

ในการนี้ ผู้ร้องได้อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

**ข้อพิจารณา**

ผู้ร้องได้อ้างว่า อัยการโจทก์จังหวัดนนทบุรีได้ละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ โดยการปฏิเสธไม่ยอมส่งเอกสารตามที่ผู้ร้องได้ขอไป และผู้ร้องได้ใช้เหตุนี้เป็นฐานในการใช้สิทธิที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

ข้ออ้างดังกล่าวได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟัง เพราะมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือแม้โดยปริยาย ให้ผู้ที่เห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญฟ้องศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ในทางตรงกันข้ามการที่มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ได้รวมวลีที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ในตอนท้ายสุดย่อมแสดงให้เห็นว่า ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ตลอดจนการระงับหรือยุติข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับการใช้สิทธินี้ จะต้องเป็นไปตามกระบวนการและเงื่อนไขที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้อีกทีหนึ่ง ดังเช่นที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น มิใช่เป็นเรื่องที่จะเสนอหรืออุทธรณ์มายังศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

นอกจากนี้แล้ว ผู้ร้องได้ขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยอ้างว่า “เมื่ออัยการและศาลเห็นว่าอัยการมีสิทธิไม่ส่งเอกสาร แต่จำเลย (ผู้ร้อง) เห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นข้อโต้แย้งบทบัญญัติตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ อยู่แล้ว อันเป็นสาระสำคัญควรค่าแก่การวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐาน” และอีกตอนหนึ่ง ผู้ร้องยังได้กล่าวอ้างอีกด้วยว่า “ที่ขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ถึงเหตุที่ศาลไม่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเองจนทำให้ผู้ร้องในฐานะคู่ความ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ตามสิทธิเอง”

เมื่อพิเคราะห์ความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าศาลเป็นผู้เดียวเท่านั้น ที่มีสิทธิหรือหน้าที่ส่งเรื่องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แต่ทั้งนี้ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่ศาลไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอของคู่ความแล้ว

คู่ความจะสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง การที่ศาลไม่ยอมปฏิบัติตามคำขอของผู้ร้อง เป็นเรื่องที่ผู้ร้องย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ แม้จนถึงขั้นสุดท้ายคือศาลฎีกาได้ แต่ไม่เป็นเหตุให้ผู้ร้องมีสิทธิส่งเรื่องด้วยตนเองมายังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมิได้มีอำนาจหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประการสุดท้าย เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งการแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องอะไรบ้าง และผู้ใดมีสิทธิที่จะเสนอเรื่อง พร้อมกับกำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในแต่ละเรื่อง แต่ละกรณี ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงด้วย จึงอาจวางเป็นหลักการทั่วไปได้ว่าเรื่องหรือปัญหาอื่นใดที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว ย่อมไม่เป็นเรื่องที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีสิทธิเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

**คำวินิจฉัย**

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง ตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาตามคำขอของผู้ร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มีความประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" เนื่องจาก นางอุบล บุญญชโลธร ได้รับความเสียหายจากการเป็นจำเลยถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีเป็นคดีใหม่ ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งเป็นคดีที่ทางอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง ระหว่างพิจารณาคดี ทนายของ นางอุบล บุญญชโลธร ได้ขอให้ศาลออกหมายคำสั่งเรียกพยานเอกสารให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการส่งเอกสารและเอกสารที่สำคัญคือ "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" แต่อัยการโจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ทนายจำเลยจึงยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับอัยการโจทก์ส่งเอกสารนั้น หากศาลเห็นด้วยกับอัยการโจทก์ว่าไม่ต้องส่งเอกสาร ก็ขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ศาลมีคำสั่งว่าอัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารโดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย นางอุบล บุญญชโลธร เห็นว่า จากปัญหาโต้แย้งข้างต้น เกิดประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ๒ ประเด็น คือ

๑. อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลอ้างเหตุเป็นความลับเกิดผลเสีย และศาลก็เห็นตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ให้กระทำได้หรือไม่

๒. จำเลยขอให้ศาลส่งเรื่องตามประเด็นข้อ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ แต่ศาลไม่ส่งโดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ซึ่งศาลจะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่าตามมาตรานี้ หากศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการบังคับคดี และมีปัญหาว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ หรือไม่ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อนางอุบล บุญญชโลธร ไม่ใช่ศาล จึงไม่มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ส่วนที่ นางอุบล บุญญชโลธร อ้างว่าได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว แต่ศาลจังหวัดนนทบุรีปฏิเสธไม่ยอมส่งนั้น ก็เป็นเรื่องที่ นางอุบล บุญญชโลธร จะต้องใช้สิทธิที่จะอุทธรณ์และฎีกาคำสั่งดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต่อไป ตามกระบวนวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงไม่รับเรื่องของ นางอุบล บุญญชโลธร ไว้พิจารณาและเมื่อไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นทั้งสองประเด็นที่ นางอุบล บุญญชโลธร ขอให้วินิจฉัยอีก

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง**

**ความเป็นมาหรือปัญหา**

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ซึ่งมีประเด็นสรุปได้ดังนี้

๑) เนื่องจาก นางอุบล บุญญชโลธร ได้รับความเสียหายจากการเป็นจำเลย ถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีเป็นคดีใหม่ ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นคดีที่ทางอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าในคำฟ้องมีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดี อันน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๗

๒) ระหว่างการพิจารณาคดี ทนายของ นางอุบล บุญญชโลธร ได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนำเอกสาร “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้” ส่งให้ศาลจังหวัดนนทบุรี แต่อัยการโจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ขอเลื่อนส่งภายหลังจนกว่าจะสืบพยานโจทก์เสร็จสิ้น

๓) ศาลได้นัดฟังคำสั่งพร้อมกันเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ และมีคำสั่งว่า อัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสาร “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ.....” โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย

จากปัญหาโต้แย้งดังกล่าว นางอุบล บุญญชโลธร และทนาย จึงได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ

๑) การที่อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสาร “สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ.....” และศาลเห็นด้วยนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่

๒) การที่ศาลไม่ส่งเอกสารตามข้อ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖ หรือไม่

**ข้อกฎหมาย**

ปัญหาที่ นางอุบล บุญญชโลธร และทนาย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้ง ๒ ประเด็นนั้น มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา คือ

มาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม” และมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

**การวินิจฉัย**

กรณีตามคำร้องขอของ นางอุบล บุญญชโลธร ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น มีประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงได้ และกรณีที่ศาลจะส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานี้ ต้องเป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ซึ่งการที่โจทก์ไม่ส่งเอกสารตามที่ผู้ร้องขอและศาลก็เห็นตามนั้น เห็นว่ากรณีนี้มิใช่เป็นกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงได้แล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาตามคำร้องของผู้ร้อง และไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ผู้ร้องร้องขอให้วินิจฉัยอีก

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖**

นางอุบล บุญญชโลธร ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า ผู้ร้องถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง แต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรื้อฟื้นฟ้องเป็นคดีใหม่ ระหว่างพิจารณาคดี ทนายจำเลยได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสารให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการส่งศาล มีเอกสารสำคัญตามสำเนาคำสั่งเรียกพยาน-เอกสาร ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ คือ "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้องในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" แต่โจทก์แจ้งเหตุขัดข้องขอเลื่อนส่งจนกว่าจะสืบพยานโจทก์เสร็จ ทนายจำเลยจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ให้บังคับโจทก์ส่งเอกสารนั้น หากศาลเห็นด้วยว่าไม่ต้องส่งก็ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่ ซึ่งอัยการโจทก์ได้คัดค้านและศาลมีคำสั่งว่าอัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสาร เพราะจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ดังนี้

"๑. อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสาร "สรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้" ต่อศาล อ้างเหตุเป็นความลับ เกิดผลเสีย และศาลก็เห็นตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ให้กระทำได้หรือไม่

๒. จำเลยขอให้ศาลส่งเรื่องตามข้อ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ แต่ศาลไม่ส่ง โดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลย หรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ซึ่งศาลจะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้หรือไม่"

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ซึ่งจะวินิจฉัยต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า ศาลใดๆ (นอกจากศาลยุติธรรม) ซึ่งรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญด้วย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนั้นๆ

สำหรับประเด็นที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามคำร้องดังกล่าวหรือไม่นั้น เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้สิทธิคู่ความในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันใดของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือของศาลนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของพนักงานอัยการโจทก์ และศาลจังหวัดนนทบุรีตามที่ระบุในคำร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยตีความตามคำขอของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นางอุบล บุญญชโลธร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เดิม นางอุบล บุญญชโลธร ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่า ใช้ จ้าง วาน ฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ต่อมาได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี จึงได้มีการสอบสวนผู้ร้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องผู้ร้องและได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ตามคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๘๕๕/๒๕๔๑ ระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว ผู้ร้องได้ขอให้ศาลออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารเกี่ยวกับสรุปพยานหลักฐานพร้อมด้วยความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้องในข้อหา ใช้ จ้าง วาน ฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ โจทก์ได้รับหมายเรียกเอกสารแล้ว แจ้งขัดข้อง ไม่อาจส่งเอกสารให้ตามที่ขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกได้ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้บังคับโจทก์ส่งเอกสารดังกล่าวอีก หากศาลเห็นด้วยว่า โจทก์ไม่ต้องส่งเอกสารก็ขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ เพราะการที่โจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารให้ตามที่ผู้ร้องขอไปนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ โจทก์ได้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล ต่อมาศาลได้มีคำสั่งว่า โจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารและเห็นอีกว่า ไม่ต้องส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ไม่ยอมส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมด้วยความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหา ใช้ จ้าง วาน ฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ในส่วนที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสี่ หรือไม่ และการที่ศาลไม่ยอมส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลมีอำนาจสั่งได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร้องมีสิทธิที่จะขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

ในการสั่งคดีได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือ จะต้องเป็นเรื่องที่ศาลส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ด้วยตนเองโดยตรง ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง

สำหรับปัญหาที่ว่า การที่ศาลไม่ส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอ้างว่ามิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ซึ่งศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่ เห็นว่ากรณีเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ส่งเอกสารตามที่ผู้ร้องขอให้ส่งเพื่อตรวจดูและใช้ประโยชน์ในการต่อสู้คดีของผู้ร้อง มิใช่เป็นเรื่องที่มีการกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ ที่ศาลใช้ดุลพินิจไม่ส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงชอบแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่าเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน โดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กล่าวคือ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักยุบไป ประธาน

กรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องและพยานหลักฐานประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ จึงไม่จำเป็นจะต้องรับฟังความคิดเห็นหรือสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ โดยที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเป็นการเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาตามประเด็นของคำร้องเป็นเรื่องขอให้สั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดการสั่งยุบพรรคการเมืองทำนองเดียวกันไว้บ้าง เช่น ตามมาตรา ๖๓ กรณีพรรคการเมืองใช้สิทธิหรือกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการและอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ด้วย และตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๘ (๕) ก็ได้บัญญัติถึงการขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองแล้วจะดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๒๘ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ฯลฯ”

พิจารณาตามมาตรา ๓๒๘ (๒) เห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติให้มีรายละเอียดและหลักเกณฑ์เรื่องการเลิกพรรคการเมืองรวมตลอดถึงการยุบพรรคการเมืองด้วย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ในมาตรา ๖๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ"

พิจารณาแล้วนอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ได้แล้วยังกำหนดให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา ๖๕ (๔) อีก และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) และ (๕) ได้ด้วย เพราะเป็นเรื่องการยุบพรรคการเมืองทำนองเดียวกันกับการสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ และได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ ว่าถ้าพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบแล้วให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบนั้นต้องดำเนินการอย่างไร จะเห็นได้ว่าบัญญัติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๘ (๕) เช่นกัน โดยเหตุที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดเรื่องการยุบพรรคการเมืองว่าจะต้องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคการเมือง แต่เมื่อพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ถูกยกเลิกไป จึงได้มีการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมือง พิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ (๒) และได้กล่าวถึงเรื่องการเลิกและการยุบพรรคการเมืองไว้แล้ว แม้จะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดแจ้งว่าการสั่งยุบพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ฉะนั้นการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่นด้วยนั้น ซึ่งมิใช่เป็นการให้อำนาจนอกเหนือตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องของการสั่งยุบพรรคการเมืองโดยเฉพาะ จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่ามีเหตุที่จะต้องสั่งให้ยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ พิจารณาตามคำร้องได้ความว่ามติที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนเป็นเอกฉันท์ให้ไปรวมพรรคการเมืองกับพรรคความหวังใหม่ และมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญของ

พรรคความหวังใหม่ก็เป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้พรรคมวลชนมารวมกับพรรคความหวังใหม่ จากนั้น หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยนายทะเบียนต้องทำการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคมวลชน แต่ก่อนที่นายทะเบียนจะดำเนินการดังกล่าว ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกมาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย นายทะเบียนจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๗๓ ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ได้พิจารณาตามข้อเท็จจริงของคำร้องและพยานหลักฐานประกอบคำร้อง ได้ความว่า พรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ แล้ว ทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองก็ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนด้วยแล้ว จึงเห็นว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๓) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้แล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๖๖ ก วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๑

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชน**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งว่าเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๓ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากพรรคมวลชนไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ตามที่หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งมายังประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองและทั้งสองพรรคมีมติเอกฉันท์ให้รวมพรรค

ข้อพิจารณาในเรื่องนี้จึงมีประเด็นว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญควรรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้และมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนได้หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๓ บัญญัติว่า “มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

....(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕....

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๗๓ ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีก

พรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

คำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๖๕ วรรคสองและมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คือ

๑. เป็นผลจากการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองที่จะรวมกันทั้งสองพรรคและมีมติเป็นเอกฉันท์ทั้งสองพรรค

๒. มีพรรคการเมืองหนึ่งประสงค์จะไปรวมกับพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่เป็นหลัก

๓. แจ้งเหตุมายังนายทะเบียนพรรคการเมืองร่วมกันและนายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน

๔. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา ๖๕ วรรคสองและมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ชัดเจนนี้โดยความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งในการผ่านพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นไปตามมาตรา ๙๒ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" ดังนั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๗ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๒๘ ซึ่งกำหนดว่า "นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ.... (๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง" ในกรณีพรรคมวลชนมีมติไปรวมกับพรรคความหวังใหม่นี้ปรากฏว่าพรรคมวลชนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองมีกำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๘ ของรัฐธรรมนูญอีกด้วยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ....

"....(๕) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่

วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น" บทบัญญัตินี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมืองนี้นับเป็นกรณีอื่นๆ ดังกล่าวได้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ (๒) แล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งขณะนั้นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังมีผลบังคับใช้อยู่ แต่กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวด้วยการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังไม่สิ้นสุดลง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใหม่นี้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมือง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้ได้และศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเมื่อมีเหตุครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงมีคำวินิจฉัย ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้ยุบพรรคมวลชนได้ตามที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องมา โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

๓. เพื่อให้พรรคมวลชนสิ้นสภาพโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้สั่งยุบเลิกพรรคมวลชน**

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกันโดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คือให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักยุบไป นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือก ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ ถึงมาตรา ๒๖๑ อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๖๖ และในมาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๙๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๙๕ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๙ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๓๖ องค์คณะในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ผลของคำวินิจฉัย ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ถึงมาตรา ๒๖๙ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นรวม ๓๓ มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเองโดยตรงทั้งสิ้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหรือมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อีก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา ซึ่งต่างจากองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้สามารถดำเนินการอื่นหรือมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมขึ้นจากในรัฐธรรมนูญได้ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เช่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๗ (๑) ให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีตาม (ก) และ (ข) และ “(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๐ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “ฯลฯ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

และแม้ว่าตามมาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีสาระสำคัญตาม (๒) คือ “(๒) การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ” ก็มิได้หมายความไปถึงให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กำหนดเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดี

และวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเอง มิได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง คือ ไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาบัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจกฎหมายอื่นใดบัญญัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้ยิ่งกว่านั้นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ” ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้บัญญัติถึงศาลรัฐธรรมนูญไว้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรานี้

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๘) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีวิธีการอย่างเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๑ ถึงมาตรา ๑๗๘ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องตามมาตรา ๑๕๒ มาตรา ๓๒๖ ถึงมาตรา ๓๒๘ และมาตรา ๓๓๐ ถึงมาตรา ๓๓๓ กับมีกำหนดเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๓ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) และ (๓) ที่กล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกฉบับภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และตาม

มาตรา ๓๒๕ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยไม่มีมาตราใดที่กล่าวข้างต้นบัญญัติให้กรณีหรือปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) เท่านั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำด้วยกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือโดยกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีบทบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา

จึงเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉะนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ จึงวินิจฉัยว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา

ได้พิจารณาแล้ว ในขณะที่มีการรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่นั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังใช้บังคับอยู่ จึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๕ ฉ ครบถ้วนแล้ว ในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงต้องถือตาม (๒) ของมาตรานี้ว่า พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน คือต้องถือว่าพรรคมวลชนสิ้นสภาพการเป็นพรรคการเมืองไปตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ และต้องถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคมวลชนเดิม เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคความหวังใหม่ สมาชิกพรรคมวลชนเดิมเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคมวลชนเดิมโอนไปเป็นของพรรคความหวังใหม่ ตั้งแต่ขณะนั้นเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๕ จัตวา ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ทั้งยังเป็นหน้าที่ของนายทะเบียน ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการแจ้งการรวมพรรคต่อ

นายทะเบียนตามมาตรานี้แล้วให้นายทะเบียนประกาศการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา" อีกด้วย ในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้ ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๙๒ ของพระราชบัญญัตินี้ให้พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อพรรคมวลชนสิ้นสภาพการเป็นพรรคการเมืองไปก่อนวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ พรรคมวลชนซึ่งสิ้นสภาพจากการเป็นพรรคการเมืองไปแล้ว ไม่มีสมาชิกพรรคมวลชน เพราะกลายเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ไปแล้ว ไม่มีทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบ เพราะโอนไปเป็นของพรรคความหวังใหม่แล้ว โดยผลของกฎหมาย แม้จะยังมิได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็ไม่อาจเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อไปได้ จึงไม่มีกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พรรคมวลชนได้สิ้นสภาพไปแล้วตามความในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ฉ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนถึงการรวมพรรค ไม่เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๙๒ ไม่มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคได้

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ด้วยเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่แล้ว โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายในการรวมพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๕ ฉ บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ซึ่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสามของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า หลังจากนายทะเบียนได้รับแจ้งการยุบเลิกพรรคการเมืองแล้วให้นายทะเบียนดำเนินการไต่สวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองหาใช่ศาลฎีกาไม่ ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ แม้ว่าในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนจะแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ซึ่งถูกยกเลิกแล้วก็ตาม เมื่อปรากฏจากพยานหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า มีการยุบพรรคมวลชนไปรวมกับพรรค

ความหวังใหม่ และนายทะเบียนได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สั่งยุบพรรคมวลชนภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน แจ้งคำสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งถือว่าครบถ้วนและมีความสมบูรณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว โดยที่ไม่จำต้องทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนตนอีก แต่เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีความเห็นให้ทำทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเห็นเป็นอย่างอื่นได้ เพื่อการนี้จึงขอบันทึกเจตนาให้ปรากฏไว้แม้จะไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในการทำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตน

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก โดยทั้งสองพรรคได้มีการประชุมใหญ่วิสามัญและมีมติเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเพราะเหตุที่ได้ไปรวมกับพรรคความหวังใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเนื้อหาของคำร้องเห็นว่า มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาต่างๆ ได้แล้ว จึงมีปัญหาจะต้องวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับเรื่องไว้วินิจฉัยสำหรับการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งในกรณีพรรคการเมืองใช้สิทธิหรือกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการและอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ด้วย และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) ก็ยังกำหนดไว้ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองให้สมาชิกของพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติอย่างไร นอกจากนี้ ตามมาตรา ๓๒๘ ได้กล่าวไว้อีกว่า นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว การบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ เช่น การเลิกพรรคการเมือง แต่มีข้อแม้ว่าจะนำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองมิได้ จากบทบัญญัติของมาตรา ๓๒๘ นี้ ก็ได้กล่าวถึงการยุบพรรคการเมืองไว้ ครั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกมาใช้บังคับ ก็มีบทบัญญัติเรื่องการยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้หลายมาตรา และได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีต่างๆ ได้อีกด้วย ปัญหาว่าจะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ ตามข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับการแจ้งจากหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสอง ซึ่งอยู่ในช่วงที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับโดยนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องทำการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคมวลชน แต่ก่อนที่นายทะเบียนจะได้ดำเนินการ ก็ได้มีพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกมาใช้บังคับ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย นายทะเบียนจึงต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กล่าวคือ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคมวลชน พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีการสั่งยุบพรรคการเมืองเช่นที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ ให้อำนาจไว้ แม้เหตุจะแตกต่างกัน แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หากเป็นการเพิ่มเงื่อนไขหรือรายละเอียดขึ้นจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ตาม แต่ยังคงเป็นเรื่องการสั่งยุบพรรคการเมืองโดยอาศัยอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้วินิจฉัยตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้

คงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามประเด็นของคำร้องว่า มีเหตุที่จะต้องสั่งให้ยุบพรรคมวลชนหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๓ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองไว้ดังนี้

"มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองได้มีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา"

"มาตรา ๗๓ ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามข้อเท็จจริง พรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้มีการประชุมใหญ่วิสามัญแต่ละพรรคและมีมติเห็นชอบให้รวมกัน โดยให้ไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลัก ทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองพรรคก็ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ กำหนดครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบหลักฐานตามคำร้อง เห็นว่ามีเหตุที่สมควรสั่งยุบพรรคมวลชนได้แล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๔/๔๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ ถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว แต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ต่อมาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฯ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีมาตรา ๗๓ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวแจ้งการรวมกันต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองนั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคหนึ่ง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน ต่อไป

**ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา**

รัฐธรรมนูญก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ การยุบพรรคการเมืองในกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และการเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) นอกจากนี้ยังจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๒ และมาตรา ๓๒๘ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๓

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน หรือมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น ตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) ฯลฯ เป็นต้น

เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายโดยเฉพาะ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอื่นอีก พยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอที่จะวินิจฉัยปัญหาที่หารือมาได้แล้ว

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๓) มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๓๑๓ และมาตรา ๓๒๘

(๒) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๔๕ ฉ

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓

**ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วได้หรือไม่

**คำวินิจฉัย**

เนื่องจากบุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ และศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ อาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ก) เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือ (ข) เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ เท่านั้น ในเรื่องอื่นๆ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรายละเอียดไว้จนหมดสิ้น ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับรองลงมา หรือจะมีรายละเอียดอื่นใดอีก รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการไว้กว้างๆ และในตอนท้ายมาตรานั้นๆ จะมีข้อความซึ่งแสดงให้เข้าใจได้ว่า สำหรับรายละเอียดต่างๆ ให้เป็นไปตาม.... เช่น ใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕ วรรคห้า มาตรา ๔๓ วรรคสาม คำว่า “ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หรือคำว่า “ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๕ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการ

ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดอีกต่อหนึ่ง สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๓๒๘ แล้ว ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมาหรือเป็นรายละเอียด รัฐธรรมนูญคงบัญญัติแต่เพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ในมาตรานั้นๆ โดยใช้คำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ วรรคสาม และคำว่า “นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ ...” ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญรวมอยู่ด้วยเลย ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ เท่านั้น และนอกจากการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ นี้แล้ว รัฐธรรมนูญมิได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบหรือกระทำการอื่นใดทำนองเดียวกันนี้ต่อพรรคการเมืองในกรณีอื่นอีก หากมีความจำเป็นต้องเพิ่ม ลด หรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติอื่นใดของรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องกระทำโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๓ จึงจะเป็นการถูกต้อง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) ฯลฯ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วอีก จึงน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะนอกจากจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจเป็นการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ ซึ่งอาจขัด แย้ง หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว เพราะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑**

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากได้รวมกับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักโดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของแต่ละพรรคได้ลงมติให้ความเห็นชอบให้รวมกันแล้ว และหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

ตามเอกสารที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ตามลำดับ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ โดยให้พรรคความหวังใหม่เป็นหลักตามมาตรา ๔๘ ทวิ และมาตรา ๔๘ ฉ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพรรคมวลชนได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ขอให้พรรคความหวังใหม่รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน เข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ด้วย พรรคความหวังใหม่ได้มีมติในการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้รับสมาชิกพรรคมวลชน ๒ คน ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่แล้ว

ได้พิจารณาแล้ว มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง และคำร้อง คำขอ ฯลฯ ต่างๆ ในปัญหาอื่นๆ ทางการเมือง ซึ่งบุคคลหรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะวินิจฉัยปัญหาอื่นใดอีกนอกจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงต่างกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย แต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวรรคสองได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญสำหรับการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองไว้ จึงเห็นว่านอกจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก คือบางทีรัฐธรรมนูญมีข้อความว่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีหลักบัญญัติหรือกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ออกกฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดให้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๑๙๒ มาตรา ๓๒๙ หลายเรื่อง โดยในบทเฉพาะกาลได้กล่าวถึงสาระสำคัญในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เช่น มาตรา ๓๒๖ มาตรา ๓๒๗ มาตรา ๓๒๘ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นบทบัญญัติในเรื่องสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดของสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๒๘ บัญญัติไว้ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมือง จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติโดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจหน้าที่จะร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดำเนินการต่อไปได้

ปัญหาต่อไปมีว่า มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่หรือไม่ เห็นว่ากรณีนี้เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับพรรคการเมืองที่เป็นหลักก่อนวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งยังใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการรวมพรรคการเมือง ตามบทบัญญัติแห่ง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ หมวด ๓ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๙ ใช้บังคับสำหรับการเลิกพรรคการเมือง และหมวด ๓ ทวิ มาตรา ๔๙ ทวิ ถึงมาตรา ๔๙ ฉ ใช้บังคับสำหรับการรวมพรรคการเมือง แต่เรื่องนี้เป็นการรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักตามมาตรา ๔๙ ทวิ มิใช่เป็นการเลิกพรรคการเมืองจึงไม่อาจนำบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยการเลิกพรรคการเมือง ตั้งแต่มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับได้ กรณีต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๓ ทวิ ว่าด้วยการรวมพรรคการเมือง ตั้งแต่มาตรา ๔๙ ทวิ ถึงมาตรา ๔๙ ฉ มาใช้บังคับ มาตรา ๔๙ ฉ บัญญัติว่า "ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองของตนเห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลา (๑) แล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมือง และหัวหน้าพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมกันร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๔๘ จัตวา และมาตรา ๔๘ เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ห้ามมิให้ถือว่าการสมัครเป็นสมาชิกของอีกพรรคการเมืองหนึ่งพร้อมกัน เพื่อดำเนินการรวมพรรคการเมืองตามวรรคสอง เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามให้ต้องขาดจากสมาชิกภาพและไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และถ้าไม่มีการแจ้งการรวมพรรคการเมืองตามวรรคสอง (๒) ให้ถือว่าการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นเป็นโมฆะ

ในกรณีมีการแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนตามมาตรานี้แล้ว ให้นายทะเบียนประกาศการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา"

ตามมาตรา ๔๙ จัตวา เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการรวมพรรคการเมืองแล้ว ให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันสิ้นสภาพและให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองหลัก

จะเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ฉ เป็นหลักเกณฑ์การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ข้อเท็จจริงตามเอกสารได้ความว่า

ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้ลงมติในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักและมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน สมัครเป็นสมาชิกพรรคที่เป็นหลักโดยหัวหน้าพรรคมวลชนได้แจ้งมติดังกล่าวให้หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ต่อมาวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ พรรคความหวังใหม่ได้ประชุมใหญ่วิสามัญมีมติให้ความเห็นชอบในการรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่และรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน เข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ แสดงว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๕ ฉ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และ (๑) ครบถ้วนแล้ว แต่ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสอง (๑) ได้กำหนดเวลาให้สมาชิกพรรคมวลชนที่จะรวมเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคมวลชนเห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง แม้พรรคมวลชนจะแจ้งมติขอให้พรรคความหวังใหม่รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน ของพรรคเข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ภายในกำหนด ๓๐ วัน ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสอง (๑) แล้วก็ตาม แต่ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม (๑) แล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมและหัวพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักในการรวมร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่จะรวมสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน การนับระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสอง (๑) ต้องนับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑ ประกอบมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ซึ่งห้ามมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลาคือวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ รวมคำนวณเข้าด้วยระยะเวลาจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่าในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนที่จะรวมและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน โดยนายทะเบียนได้รับหนังสือแจ้งการรวมพรรคการเมืองในวันเดียวกันนั้น ดังนั้นการแจ้งการรวมพรรคการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองจึงมิได้กระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วัน ตาม (๑) การแจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวจึงไม่ทำให้พรรคมวลชนสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสอง (๒) เห็นว่าเมื่อการแจ้งการรวมพรรคการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองยังไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ (๒) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในระหว่างเวลาที่มีการแจ้งการรวมพรรคการเมืองได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ดังนั้น การแจ้งการรวมพรรคการเมืองตลอดจนอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติ จึงต้องบังคับด้วยมาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่ามีการรวมพรรคการเมืองจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคแล้วให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่จะรวมนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากันเป็นอันยุบไปแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบและการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษาโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองที่เป็นหลัก

ดังนั้น แม้การรวมพรรคมวลชนกับพรรคความหวังใหม่จะเกิดขึ้นในระหว่างที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้ตามมมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน เนื่องจากได้รวมกับพรรคความหวังใหม่

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนไปรวมกับพรรคความหวังใหม่**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้องลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๙ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป กล่าวคือ การรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน โดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๖) มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๘" และวรรคสามว่า "เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งตามวรรคสองหรือกรณีปรากฏต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕" และวรรคสองว่า "เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน

นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

เห็นว่า พรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรคมวลชนเพื่อเข้าไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ในการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามลำดับ และหัวหน้าพรรคทั้งสองได้ทำหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่ก่อนที่นายทะเบียนจะได้ดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคมวลชน มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะตามมาตรา ๓๒๘ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้ เมื่อได้พิจารณาคำร้องและพยานหลักฐานต่างๆ ประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่ามีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๕ (๓) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้แล้ว

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติว่าการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กล่าวคือ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักยุบไป ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่และแจ้งคำสั่งไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

ปัญหามีว่าคำสั่งดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่

พิจารณาแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติถึงกรณีรวมพรรคการเมืองโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมืองตามคำร้องขอของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการสั่ง

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกับกรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามมาตรา ๓๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่และส่งระเบียบดังกล่าวนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในกรณีนี้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาระเบียบดังกล่าวเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งว่าระเบียบดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทราบ และคณะกรรมการ ฯ จะเป็นผู้ส่งระเบียบ ฯ ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเอง โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ที่จะต้องส่งระเบียบ ฯ ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและไม่ต้องทำคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก ซึ่งในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาและให้ความเห็นชอบระเบียบดังกล่าวไปแล้ว โดยมิได้ทำคำวินิจฉัยและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่แจ้งให้คณะกรรมการ ฯ ทราบว่าระเบียบดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วเท่านั้น (ปรากฏตามหนังสือที่ ศร ๐๐๐๑/๗๑ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ)

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งเรื่องการยุบพรรคการเมืองมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น เพราะกฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมือง มิใช่เป็นกรณีที่เรื่องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพราะมีผู้คัดค้านหรือโต้แย้งเหมือนเช่นมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด และศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเช่นมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่มีปัญหาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำคำวินิจฉัยและส่งคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ในเรื่องยุบพรรคการเมืองกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่า ให้แจ้งคำสั่งยุบพรรคการเมืองไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น และเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องส่งคำสั่งยุบพรรคการเมืองไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ต้องส่งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก ดังนั้นการสั่งยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสองนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไม่ต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนและไม่ต้องส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แต่ที่ประชุมศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน และส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

**จึงขอทำคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้**

ประเด็นแรก มีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะระบุรายละเอียดของทุก ๆ เรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องไประบุรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๓) กล่าวถึงกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองเพราะไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นนั้น ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น และรัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ และมาตรา ๑๑๘ (๕) เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้เลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วย

และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดเรื่องการยุบพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา แต่พระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ ไม่ใช่ศาลฎีกาอีกต่อไป ดังนั้น หากวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมือง ก็จะเกิดช่องว่างหรือจุดอับในทางปฏิบัติว่ากรณีที่จะต้องยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุการรวมพรรคการเมืองจะกระทำไม่ได้ เพราะไม่มีศาลใดมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ การรวมพรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองได้

ในประเด็นสุดท้าย มีเหตุที่จะต้องสั่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑).....

(๒).....

(๓).....

(๔).....

(๕) พรรคการเมือง **สิ้นสภาพ** เพราะการรวมพรรคการเมือง

(๖).....

(๗).....

เมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองต้องเลิกตามวรรคหนึ่ง นอกจาก (๖) ให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้มีอำนาจทำการแทนหัวหน้าพรรคการเมือง แจ้งเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกต่อนายทะเบียน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งตามวรรคสองหรือกรณีปรากฏต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว

คำร้องตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสอง และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา"

มาตรา ๔๕ ฉ "ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองของตน เห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม (๑) แล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคหนึ่ง และหัวหน้าพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมกันร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้น **สิ้นสภาพ** ตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๔๕ จัตวา และมาตรา ๔๕ เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า

"ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ **ศาลรัฐธรรมนูญสั่ง** ให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ฟังได้ว่าพรรคมวลชนกับพรรคความหวังใหม่รวมกันเป็นพรรคเดียวโดยให้พรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองหลัก และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ก็มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้พรรคมวลชนมารวมกับพรรคความหวังใหม่ และหัวหน้าพรรคทั้งสองได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งขณะนั้นยังใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงถือได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายในขณะนั้นแล้ว เหลือแต่คำสั่งยุบพรรคมวลชนเท่านั้น แต่ก่อนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะส่งเรื่องให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคมวลชนนั้น ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และมาตรา ๗๓ บัญญัติถึงกรณีดังกล่าวนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมือง ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อปรากฏว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีมติจากที่ประชุมใหญ่ทั้งสองพรรคแล้วและหัวหน้าพรรคทั้งสองได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จึงมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ส่งเรื่อง ขอให้สั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาออกคำสั่งยุบพรรคมวลชน ซึ่งมีความเป็นมาดังต่อไปนี้

๑) วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคมวลชนมีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่

และ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชน (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) มีหนังสือแจ้งมติพรรคไปยังหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เพื่อขอให้รวมพรรคมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมสองคนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

๒) วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคความหวังใหม่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองถึงการรวมพรรคการเมืองทั้งสอง และได้ดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชนทั้งสองคน สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคหนึ่ง (๑) ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วจึงขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการต่อไป

๓) วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองถึงการรวมพรรคการเมืองทั้งสองและได้ดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชนทั้งสองคนสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคหนึ่ง (๑) ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วจึงขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการต่อไป

๔) วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

๕) วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคมวลชนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคสาม ต่อไป

๖) วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

จากความเป็นมาของการรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาที่ต้องอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒ ฉบับ ต่อเนื่องกันคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔

ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคสาม กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจออกคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ ระบุว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น.....”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ วรรคสาม ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ โดยระบุว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้” และมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๘) ระบุว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ..... (๘) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก.....” และในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) ระบุว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้.....(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรค

การเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง" ตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ในมาตราต่างๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ และมาตรา ๓๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) กล่าวไว้ในลักษณะที่ให้อำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองด้วยเหตุต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งอนุวัตให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๘ (๒) ดังกล่าว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามเหตุที่เกิดขึ้นในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้และสั่งให้ยุบพรรคมวลชนตามที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอมาได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่าเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป กล่าวคือ การยุบพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน โดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุอำนาจของศาลนี้ไว้ในมาตราต่างๆ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งจะวินิจฉัยต่อไป

ในเบื้องต้นนี้ จะพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติมี ๒ ประเภท คือ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกันในสาระสำคัญสองประการ คือ ประการแรก พระราชบัญญัติจะตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องใดๆ ก็ได้ตามแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นได้เฉพาะเพื่อใช้บังคับ

ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ประการที่สอง การตราพระราชบัญญัติสองประเภทดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้ริเริ่มตามวิธีการและในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว แต่การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เป็นผู้ริเริ่มตามวิธีการและในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษของรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้พระราชบัญญัติประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะสองประการ คือ

(๑) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เฉพาะเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้เท่านั้น

(๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายกว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าพระราชบัญญัติประเภทนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญเป็นพิเศษ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าพระราชบัญญัติประเภทนี้จะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ* คือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนขึ้นหรือสมบูรณ์ ฉะนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนขึ้นหรือสมบูรณ์ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมขยายบทบัญญัติดังกล่าวได้ และจะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงจัดอยู่ในลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไร

---

* เป็นที่เข้าใจว่า คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีที่มาจากคำว่า “ลัว ออร์กานิ๊ก” (LOI ORGANIQUE) ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ ของประเทศฝรั่งเศส

ก็ดี ในทางทฤษฎีนั้น เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้เท่าที่ไม่เป็นการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ วรรคสาม ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าว ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองจึงมิใช่เป็นการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นภารกิจที่บัญญัติไว้แล้วส่วนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ วรรคสาม ฉะนั้น การกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำได้โดยชอบ

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ต่อไปนี้จะวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

ปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและพยานหลักฐานประกอบคำร้องว่าในการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชน เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก และที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคความหวังใหม่ได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบในการรวมพรรคการเมืองทั้งสอง เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ และเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองทั้งสองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตร ๔๕ ฉ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนายทะเบียนต้องทำการสอบสวนและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน แต่ก่อนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะดำเนินการดังกล่าว ได้มีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยที่การดำเนินการยุบพรรคมวลชนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังไม่เสร็จสิ้นในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ตามมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา ๗๓ ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง และให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องและหลักฐานประกอบคำร้องว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ แล้ว ทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองก็ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จึงเห็นว่ามีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๓) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

อาศัยเหตุดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ที่ประชุมใหญ่พรรคมวลชนและที่ประชุมใหญ่พรรคความหวังใหม่มีมติเห็นชอบให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ โดยใช้พรรคความหวังใหม่เป็นหลัก เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองถึงการรวมพรรคการเมืองดังกล่าว และขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ ฉ วรรคหนึ่ง (๑) ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคมวลชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๓

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่พรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่มีมติเห็นชอบให้พรรคมวลชนรวมกันกับพรรคความหวังใหม่ โดยใช้พรรคความหวังใหม่เป็นหลัก กรณีต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๓) นายทะเบียนพรรคการเมืองชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ วรรคสองได้

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และ ๒๘๓ วรรคสอง หรือไม่

เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบว่า การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปี ตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้นไม่อาจใช้บังคับ

ได้อีกต่อไป เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลตำบลบ้านพรุ เป็นต้น เทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้วคณะเทศมนตรีที่ออกนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แต่อย่างใด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๔ ประกอบด้วยมาตรา ๔๕ (๔) สั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล และสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง นั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง กล่าวคือ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ฉะนั้นจึงเห็นว่าการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และเกินความจำเป็นจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๗ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) ออกคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุถูกยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" กรณีตามปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้าม อ้างถึง มีเหตุเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งมิใช่เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากปัญหามิได้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าเทศบาลตำบลท่าข้ามไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายมงคล สระฏัน<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอนันต์ เกตุวงศ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอุระ หวังอ้อมกลาง<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๖๙ ก วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ โดยเทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นว่าในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้ว คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวขึ้นแต่อย่างใด การสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง

ประเด็นปัญหาและข้อกฎหมาย

เทศบาลตำบลท่าข้ามมีความเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพ โดยใช้วิธีสั่งยุบสภาเทศบาลหลายแห่ง เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ เป็นต้น โดยอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ วรรคสองนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเพราะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเทศบาล โดยชี้ประเด็นว่า เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลของเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุสิ้นสุดลงโดยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่ง

๔ ปี ตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ("มาตรา ๔๕ เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๒) .....")

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

คำวินิจฉัย

กรณีคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามนี้ ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลท่าข้าม เหตุที่อ้างถึงในคำร้องเป็นกรณีเกิดแก่เทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงไม่มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

จากเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัย

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้วินิจฉัย เรื่อง การยุบสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้ามได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบว่าการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปีตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น ไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งเทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนั้น เห็นว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เหตุใดเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องใช้อำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยสั่งยุบสภาเทศบาลและให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งอีก สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลน่าจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงคราวออกตามวาระเพราะครบสี่ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว และเมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้ว คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นก็ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ สั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลและสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง อีกทั้งยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้ง

คณะเทศมนตรีใหม่ ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น เป็นการปฏิบัติที่น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และเกินความจำเป็นนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล กับการสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง และการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” โดยไม่ได้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรใดมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองมาตราดังกล่าว กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๗ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) ออกคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุถูกยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า (๔ ปี) และผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเมืองมุกดาหารไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และ ๒๘๓ วรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" ตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึงกรณีที่จะต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นเองเกิดขึ้นแล้ว องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาจึงจะมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะได้ความว่าเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุจะถูกสั่งยุบสภาเทศบาลไปแล้ว และมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลทั้งสองแห่งคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้งสองแห่งเกิดขึ้นตามนัยของมาตรา ๒๖๖ เมื่อตามคำร้องไม่ปรากฏว่าเทศบาลตำบลท่าข้ามซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุ

ยุบสภาเทศบาล ดังเช่นเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเองเกิดขึ้น จึงไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าเทศบาลตำบลท่าข้ามไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง การสั่งการให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือที่ สฎ ๕๒๒๐๑/๑๑๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นพ้องด้วย แต่ยังมีข้อสงสัยต่อมาว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว เหตุใดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สั่งยุบสภาเทศบาลตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง อีก เพราะเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้ว คณะเทศมนตรีที่ต้องออกตามวาระจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าจะมีคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ (๑) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงเห็นว่าการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยน่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง

**สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา**

กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๖/๒๕๔๑ เรื่อง ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยอ้างเหตุว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยทราบว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คือ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือ สี่ปี พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ ซึ่งกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ห้าปีนั้น ไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อ ๓ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้มีมติรับทราบแล้ว

และได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล ตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ และ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ ตามลำดับ และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง

เทศบาลตำบลท่าข้ามได้ส่งสำเนาหนังสือของจังหวัดมุกดาหาร ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๐๑๘/๓๓๘๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร เรื่อง ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยแจ้งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลเมืองมุกดาหารทราบ และแจ้งประกาศจังหวัดมุกดาหารว่า ได้พิจารณาแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่แล้ว มาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

(๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๗

**ปัญหาที่ต้องพิจารณา**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหานี้ได้หรือไม่

**คำวินิจฉัย**

ตามที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เสนอความเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลควรจะเป็นสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สงสัยว่า เหตุใดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) ออกคำสั่งยุบสภาเทศบาลและให้จังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ วรรคสอง อีก นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ ซึ่งไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ที่ว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า นั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับคำวินิจฉัยดังกล่าวจากศาลรัฐธรรมนูญเมื่อใดแล้ว ย่อมจะสั่งการไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ (๑) (๔) และมาตรา ๗๔

ด้วยเทศบาลตำบลท่าข้ามได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญใจความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ดังนั้นที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่าสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปีจึงไม่อาจใช้บังคับได้ต่อไปเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเทศบาลตำบลท่าข้ามมีความเห็นว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไม่น่าจะใช้อำนาจตามมาตรา ๗๔ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สั่งยุบสภาเทศบาลและมาตรา ๔๕ (๔) สั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งอีก เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงคราวออกตามวาระเพราะครบสี่ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นก็ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ (๑) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๗๔ มาตรา ๔๕ (๔) และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล องค์การเทศบาล หน้าที่ของเทศบาล และเทศบัญญัติ ไว้ในส่วนที่ ๑ ถึงส่วนที่ ๖ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการในพระราชบัญญัติฉบับนี้ทุกประการ

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล

มาตรา ๔๕ เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่เทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

ในกรณี (๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ฯลฯ

มาตรา ๗๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๕ (๑) มาตรา ๔๕ (๑) (๔) และมาตรา ๗๔ ดังกล่าวประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจการสั่งยุบสภาเทศบาล เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วและสั่งให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ อำนาจการสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวนั้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวขัดต่อกฎหมายหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ไม่จำต้องรับผิดชอบต่อเทศบาลในความควบคุมดูแล

สำหรับหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ คงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในส่วนที่ ๓ มาตรา ๕๐, ๕๑, ๕๓ , ๕๔ และ ๕๖ ภายในเขตเทศบาลของตนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เท่านั้น โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงมหาดไทยแต่ประการใด ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยวินิจฉัยว่าเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่ก็เห็นว่าอำนาจหน้าที่ตามที่เทศบาลตำบลท่าข้ามกล่าวอ้างในคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการตามหน้าที่ของเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่ประการใด ดังนั้นเทศบาลตำบลท่าข้ามจึงไม่มีสิทธิอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามไว้ดำเนินการต่อไป เพราะตามกฎหมาย เทศบาลตำบลท่าข้ามไม่มีอำนาจถือปฏิบัติได้ดังที่อ้างในคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรรับคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาการสั่งให้สมาชิกของสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระด้วยเหตุยุบสภา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่ง เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล เมื่อครบกำหนดวาระสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๕ วรรคสองนั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและเกินความจำเป็นที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า "การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้" และมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

ส่วนปัญหาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุถูกยุบสภาเทศบาลตามวาระสี่ปีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๔๕ วรรคสอง ใช้ในกรณีอื่นไม่ใช้กรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดตามวาระ และการกระทำดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ และเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งเทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ไม่ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงถือว่าปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้าม ผู้ร้องจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของ นายทนงศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ในฐานะเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การยุบสภาเทศบาล โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพ ด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ทำการยุบสภาเทศบาลแล้วหลายแห่ง เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ เป็นต้น และทำการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น เป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นแล้วว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล และการสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง หรือไม่

เทศบาลตำบลท่าข้ามได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง โดยมาตรา ๒๘๒ ระบุไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ระบุไว้ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไป

เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้"

กรณีประเด็นปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ที่กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการที่จะใช้ดุลพินิจชี้ขาดว่าการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพึงกระทำได้ จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามไว้พิจารณา

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้าม (อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบว่า การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปีตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภา เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลตำบลบ้านพรุ

เทศบาลตำบลท่าข้ามพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือ วาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนั้นถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้ว คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล และสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง อีกทั้งยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่ ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น เห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่น่าจะถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิบัติของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัดน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง กล่าวคือ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งจะวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้ระบุอำนาจของศาลนี้ไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ และเมื่อตรวจสอบบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์กรใดเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กล่าวในคำร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๗/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาล และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีบริหารงานชั่วคราว ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่**

เทศบาลตำบลท่าข้ามได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ สรุปความว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ไม่อาจใช้บังคับได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี กรณีจึงต้องถือตามกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทย จึงได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล เช่น เทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลตำบลบ้านพรุ เป็นต้น ผู้ร้องมีความเห็นว่าเมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระแล้ว คณะเทศมนตรีที่ต้องออกไปตามวาระจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีเพื่อบริหารงานชั่วคราว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีเพื่อบริหารงานชั่วคราว ไม่ถูกต้องน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีเพื่อบริหารงานชั่วคราวถูกต้องตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดสมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ประกอบกับ

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ที่กระทรวงมหาดไทยต้องมีคำสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) และมาตรา ๔๕ วรรคสอง ก็เพื่อปฏิบัติการให้ถูกต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถทำได้โดยชอบ สำหรับปัญหาที่ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองหรือไม่นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบและวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ให้บริหารงานด้วยความอิสระเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูล ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องถูกธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องข้อหาละเมิด นั้น เป็นการปฏิบัติไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘ และ ๓๐ และต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ จึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย ตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเอกสารคำร้องของจำเลยและคำสั่งของศาลจังหวัดสตูลในคดีนี้ แล้วปรากฏว่า

๑. ตามคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ผู้ร้องร้องว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ โดยผู้ร้องร้องว่าได้รับการกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ ประกอบด้วยมาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๐ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม โดยมีประเด็น ดังนี้

๑.๑ คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๒ การที่ศาลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของจำเลย ซึ่งใช้สิทธิโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๒๗, ๔๘ และ ๗๐ ที่ว่าคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง) ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หรือไม่

๑.๓ การที่ศาลพิพากษาคดีว่าผู้ร้องทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณี ยังไม่อาจฟังเป็นข้อยุติ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หรือไม่

๑.๔ การที่ศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม หรือไม่ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หรือไม่

๒. ตามคำร้อง ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ร้องร้องว่าคำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ตามข้อ ๑ ให้โจทก์ และให้สิทธิโจทก์ทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้อง ถือว่าเป็นเรื่องข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นคำสั่งที่ต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่ นอกจากนั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิเคราะห์เนื้อหาของคำร้องตามข้อ ๑ แล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่จำเลยในคดีร้องว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลซึ่งดำเนินการไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะศาลไม่ดำเนินการตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ และไม่วินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง แต่ปรากฏตามคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสตูลว่า ในประเด็นที่ว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่นั้น ศาลได้วินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่จำเลยก็ไม่มีสิทธิก่อสร้างรั้วในที่พิพาท และการกระทำของจำเลยเป็นการละเมิดต้องรับผิดในความเสียหายแก่โจทก์ ส่วนคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นนั้น ศาลสั่งให้รอไว้วินิจฉัยในคำพิพากษา และเมื่อศาลพิพากษาแล้วก็ไม่มีประโยชน์ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น คำโต้แย้งของจำเลยว่าศาลจังหวัดสตูลปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

ส่วนเนื้อหาของคำร้องตามข้อ ๒ ซึ่งเป็นการขอให้วินิจฉัยว่า ข้าราชการตุลาการซึ่งทำการในนามศาลจังหวัดสตูล ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม ได้ให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียขอให้บุคคลนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ จึงมิใช่กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายมงคล สระฏัน<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอนันต์ เกตุวงศ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอุระ หวังอ้อมกลาง<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอน ๖๙ ก วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมมีคำร้องลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูล ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องถูกธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องขอหาละเมิด นั้นเป็นการปฏิบัติไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘ และ ๓๐ และต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงอาศัยความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้มีความเป็นมาคือ เป็นการฟ้องคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ ฐานละเมิดโดยธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ กับพวกต่อศาลจังหวัดสตูล ในข้อหาละเมิด รื้อถอนสิ่งกีดขวางและเพิกถอนเอกสารสิทธิเรียกค่าเสียหาย ซึ่งศาลจังหวัดสตูลได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยไม่พอใจคำพิพากษาตลอดจนคำสั่งของศาล จึงโต้แย้งว่าศาลสั่งไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลจังหวัดสตูลส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ และขอให้โจทก์รอการบังคับคดี และการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ไว้ชั่วคราว

ประเด็นที่ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยโต้แย้งนั้น สรุปได้ดังนี้

๑. การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ต้องด้วยมาตรา ๖ โดยอ้างว่าตนได้รับการกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๐ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม กล่าวคือ คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องของ นายสรศักดิ์ ฯ ที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การที่ศาลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๒๗, ๔๘ และ ๗๐ ที่ว่าคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง) ต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ หรือไม่ การที่ศาลพิพากษาคดีว่าผู้ร้องทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณี ยังไม่อาจฟังเป็นข้อยุติต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ หรือไม่ และการที่ศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องว่าโจทก์

ไม่มีอำนาจฟ้องเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม หรือไม่ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

๒. นายสรศักดิ์ ฯ ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีโต้แย้งว่า คำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำโต้แย้งตามข้อ ๑ ให้โจทก์ และให้สิทธิโจทก์ทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้อง ถือว่าเป็นเรื่องข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ และเป็นคำสั่งที่ต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่าศาลรัฐธรรมนูญควรรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้...."

พิจารณาคำร้องของ นายสรศักดิ์ ฯ จำเลย ซึ่งศาลจังหวัดสตูลส่งสำเนามายังสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๙ ซึ่งรายงานต่อกระทรวงยุติธรรมและส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ คือ มีข้อพิจารณาว่าคำโต้แย้งของคู่ความมีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีว่า ศาลจังหวัดสตูลได้พิพากษาคดีแล้วว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องในส่วนที่โจทก์ขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินพิพาท เพราะโจทก์ไม่เคยโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทรุกล้ำหรือทับที่ดินของโจทก์ สิทธิของโจทก์ยังมิได้ถูกโต้แย้ง โจทก์จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิที่จะมีอำนาจร้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินพิพาทได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องในส่วนนี้ แต่การที่จำเลยปลูกสร้างและทำรั้วในบริเวณที่ดินพิพาท ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์และปิดบังหน้าที่ทำการธนาคารโจทก์ แม้จะเว้นพื้นที่ให้ลูกค้าและพนักงานเข้าออกได้ แต่ก็ไม่เป็นการสะดวกเท่าที่ควร เป็นการละเมิดต่อโจทก์ต้องรับผิดในความเสียหายแก่โจทก์ ส่วนคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในประเด็นข้อกฎหมายและศาลได้สั่งให้รอไว้วินิจฉัยในคำพิพากษา เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ไม่มีประโยชน์ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นอีก

พิจารณาตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าคำโต้แย้งของ นายสรศักดิ์ ฯ จำเลยที่ว่าศาลจังหวัดสตูลปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการ

พิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดสตูลซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คำร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย

ส่วนคำโต้แย้งที่ว่าข้าราชการตุลาการซึ่งทำการในนามศาลจังหวัดสตูล ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม ได้ให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียขอให้บุคคลนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ควรที่นายสรศักดิ์ ฯ จำเลย จะใช้สิทธิดังกล่าว คำร้องจึงมิใช่กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสตูล ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลในคดีนี้เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘ และ ๓๐ และต้องตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ จึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ได้พิจารณาเอกสารคำร้องของจำเลยและคำสั่งของศาลจังหวัดสตูลในคดีนี้แล้ว ปรากฏว่า

๑. ตามคำร้องของจำเลย ฉบับลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ จำเลยร้องว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ โดยจำเลยร้องว่าได้รับการกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๐ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม โดยมีประเด็นดังนี้

๑.๑ คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๒ การที่ศาลพิพากษาคดีโดยไม่วินิจฉัยคำโต้แย้งของจำเลย ซึ่งใช้สิทธิโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๒๗ ๔๘ และ ๗๐ ว่าฟ้องของโจทก์เป็นฟ้องเคลือบคลุมฟ้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๓ การที่ศาลพิพากษาคดีว่าผู้ร้องทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณี ยังไม่อาจฟังเป็นข้อยุติ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๔ การที่ศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๒. ตามคำร้องของจำเลย ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยร้องว่าคำสั่งของศาลที่สั่งให้จำเลยส่งสำเนาคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ตามข้อ ๑ ให้โจทก์ และให้สิทธิโจทก์ทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของจำเลย ถือว่าเป็นเรื่องข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นคำสั่งที่ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ นอกจากนั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

ได้พิจารณาสาระสำคัญของคำร้องจำเลยตามข้อ ๑ แล้วเห็นว่าเป็นการที่จำเลยในคดีร้องว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลซึ่งดำเนินการไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะศาลไม่ดำเนินการตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ และไม่วินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง แต่ปรากฏตามคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสตูลว่า ในประเด็นที่ว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่นั้น ศาลได้วินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่จำเลยก็ไม่มีสิทธิก่อสร้างรั้วในที่พิพาท และการกระทำของจำเลยเป็นการละเมิดต้องรับผิดในความเสียหายแก่โจทก์ ส่วนคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นนั้นศาลสั่งให้รอไว้วินิจฉัยในคำพิพากษา ซึ่งเมื่อศาลพิพากษาแล้วก็ไม่มีประโยชน์ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น คำโต้แย้งของจำเลยว่าศาลจังหวัดสตูลปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะไม่ดำเนินการตามคำร้องของจำเลย จึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

ส่วนสาระสำคัญของคำร้องจำเลยตามข้อ ๒ ซึ่งเป็นการขอให้วินิจฉัยว่า ข้าราชการตุลาการซึ่งทำการในนามศาลจังหวัดสตูล ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม ได้ให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียขอให้บุคคลนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ จึงมิใช่กรณีตามมาตรา ๒๖๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังได้พิจารณา และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลจังหวัดสตูล ได้ส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ผ่านทางกระทรวงยุติธรรม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูล ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ระหว่างธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โจทก์ กับ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ที่ ๑ กับพวกจำเลยในข้อหาละเมิด เป็นการปฏิบัติไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘ และ ๓๐ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ จึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า

๑. การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญและต้องตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ หรือไม่ โดยจะวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

๑.๑ คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายชอบหรือไม่ เห็นว่า การที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔ ไปทีเดียวตามคำร้องของผู้ร้อง หรือจะรอไว้วินิจฉัยในคำพิพากษาย่อมเป็นดุลพินิจของศาล ดังนั้น ที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้อำนาจไว้ จึงชอบแล้ว

๑.๒ ที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของจำเลย ซึ่งใช้สิทธิโต้แย้งตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ร้องจะโต้แย้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ศาลย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องฟังขึ้นหรือไม่ หากศาลเห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น ศาลก็ไม่จำต้องฟังข้อโต้แย้งของผู้ร้องแต่อย่างใด

๑.๓ ที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลพิพากษาคดีว่าผู้ร้องทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณียังไม่อาจฟังเป็นข้อยุตินั้น เห็นว่า เป็นการโต้เถียงดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ซึ่งหากผู้ร้องเห็นว่าการรับฟังพยานหลักฐานของศาลดังกล่าวไม่ชอบอย่างไร ก็ชอบที่จะใช้

สิทธิอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลต่อไปได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๑.๔ ที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องนั้น เห็นว่า โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๗ ศาลได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาแล้วว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องในส่วนนี้ หาใช่มิได้วินิจฉัยดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่

สรุปแล้ว เห็นว่าตามคำร้องข้อ ๑ ของผู้ร้อง ที่อ้างว่าผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูลปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูลดำเนินกระบวนพิจารณาไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ ดังนั้น คำโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

๒. ที่ผู้ร้องอ้างว่า คำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้องตามข้อ ๑ ให้โจทก์และให้สิทธิโจทก์ทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้อง ถือว่าเป็นเรื่องข้าราชการตุลาการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๐ นั้น เห็นว่า หากผู้ร้องเห็นว่าผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ร้องชอบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ข้าราชการตุลาการนั้น หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตุลาการดังกล่าว ชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่งหรือวรรคสองบัญญัติไว้ มิใช่กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่มีเหตุที่จะรับคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีคำร้องตามหนังสือ ที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๒๘๘๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ กับพวก ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ระหว่างธนาคารกรุงเทพ จำกัด โจทก์ และนายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ กับพวก ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูล ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่างๆ รวม ๕ ประเด็น

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) สำเนาคำฟ้องคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

(๒) คำให้การจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๙

(๓) สำเนาคำให้การและคำร้องเพิ่มเติมคำให้การในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

(๔) สำเนารายงานกระบวนพิจารณาในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๙ ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ และฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑

(๕) สำเนาคำร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ฉบับลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๑ ฉบับลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ฉบับลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ฉบับลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๑ และฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑

(๖) สำเนาคำแถลงในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑

(๗) สำเนาคำพิพากษาคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสตูล ฉบับลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๑

สรุปความได้ว่า ผู้ร้องหรือจำเลยเห็นว่าศาลจังหวัดสตูล ดำเนินการไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ น่าจะขัดต่อบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องมิได้ชี้ให้เห็นชัดลงไปว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๗๐ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๓๐๓

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๔๙ มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๑ มาตรา ๑๒๕๕ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) มาตรา ๑๓๒๙ มาตรา ๑๓๓๗ มาตรา ๑๓๖๗ มาตรา ๑๓๗๗ และมาตรา ๑๓๘๒

(๓) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๓๖๕

(๔) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๔๒ (๕) และมาตรา ๑๗๒

(๕) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔)

(๖) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ และมาตรา ๖๑

(๗) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๑ (๒) และมาตรา ๒๓

ปัญหาที่ต้องพิจารณา

(๑) ผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

(๒) บทบัญญัติใดของกฎหมายที่ศาลจังหวัดสตูลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำวินิจฉัย

ประการแรก เห็นว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่ความ (จำเลย) ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดสตูล ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูลว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจังหวัดสตูลมีการดำเนินการพิจารณาพิพากษาที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ และศาลจังหวัดสตูลได้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ผู้ร้องจึงมีสิทธิโต้แย้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ประการที่สอง ได้พิจารณาสำนวนคดีของผู้ร้องโดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายใดที่ศาลจังหวัดสตูลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องขัดต่อบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผู้ร้องเพียงแต่มีความเห็นว่าการที่ศาลจังหวัด

สตูล ใช้บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นการกระทำที่มิชอบหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของศาลจังหวัดสตูล น่าจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ตามที่ผู้ร้องกล่าวหา กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ร้องกล่าวหาว่า ศาลจังหวัดสตูลใช้บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ บังคับแก่คดีของผู้ร้องไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องชอบที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ต่อไป

จึงวินิจฉัย ให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**. ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายสรศักดิ์ วรานันตกุล กับพวก ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลจังหวัดสตูลดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งหมายเลขแดงดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๔ คน เป็นจำเลย กล่าวหาว่า จำเลยที่ ๑ กับพวก ได้ทำสิ่งปลูกสร้างปิดล้อมที่ดินบริเวณหน้าอาคารสำนักงานของโจทก์สาขาละงู ซึ่งได้ปลูกสร้างในที่ดินมีโฉนดของโจทก์ โดยโจทก์ได้ใช้ที่ดินบริเวณหน้าอาคาร เป็นทางเท้าและลานจอดรถสำหรับผู้มาติดต่อทำธุรกิจกับโจทก์ ขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งสี่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้พ้นจากที่ดินหน้าอาคารของโจทก์และใช้ค่าเสียหาย

ต่อมาโจทก์ได้ถอนฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ศาลจังหวัดสตูลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีเฉพาะจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ จำเลยที่ ๑ ยื่นคำให้การต่อสู้คดีหลายประการ ศาลจังหวัดสตูลดำเนินกระบวนพิจารณาสืบพยานโจทก์โดยจำเลยที่ ๑ ไม่สืบพยานแล้ววินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทบริเวณหน้าอาคารของโจทก์เป็นที่ดิน ซึ่งเจ้าของเดิมได้อุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว แม้จะมีผู้นำไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโอนให้จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๑ ก็ไม่อาจได้สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของแต่ประการใด จำเลยที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิก่อสร้างรั้วลงในที่ดินพิพาทให้เป็นที่กีดขวางหน้าอาคารของโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย พิพากษาให้จำเลยที่ ๑ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งกีดขวางทุกชนิดออกจากที่ดินพิพาท ซึ่งเป็นทางเข้าออกที่ดินและอาคารของโจทก์ โดยให้จำเลยที่ ๑ ใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ฯลฯ

ศาลจังหวัดสตูลมีคำพิพากษาแล้ว จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๑ ต่อศาลจังหวัดสตูลว่า ศาลจังหวัดสตูลดำเนินกระบวนพิจารณาคดีนี้โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐ และ ๗๐ วรรคสาม กล่าวคือ

๑. ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของจำเลยที่ ๑ ที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

๒. ศาลพิพากษาบังคับจำเลยที่ ๑ โดยไม่ฟังคำแถลงโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ว่าฟ้องของโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ศาลพิพากษาว่าจำเลยที่ ๑ ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยข้อเท็จจริงยังไม่อาจฟังเป็นยุติได้ว่าที่พิพาทตามฟ้องโจทก์เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้นำไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๔. ที่ศาลจังหวัดสตูลได้สั่งให้จำเลยที่ ๑ ส่งสำเนาคำร้องลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ แก่โจทก์เพื่อทำคำคัดค้านเป็นการตัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่ ๑ ที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม และมาตรา ๒๖๔

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ที่จำเลยที่ ๑ ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่า ศาลจังหวัดสตูลดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ โดยไม่สั่งคำร้องของจำเลยที่ ๑ หลายฉบับที่ร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ไม่ฟังคำแถลงโต้แย้งของโจทก์ว่าฟ้องโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาคดีโดยข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้เป็นยุติ และสั่งให้ส่งคำร้องของจำเลยที่ ๑ ที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแก่โจทก์เพื่อทำคำคัดค้าน นั้น เป็นเรื่องที่จำเลยที่ ๑ กล่าวว่าศาลมิได้ใช้ดุลพินิจดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีโดยชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจำเลยที่ ๑ จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๖ บัญญัติไว้ กล่าวคือ จำเลยจะต้องโต้แย้งคำสั่งศาลต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งในระหว่างพิจารณาไว้ตามมาตรา ๒๒๖ (๒) แล้วใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งนั้นต่อไปตามกฎหมายหรืออุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไป จำเลยที่ ๑ ไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญกล่าวอ้างว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยที่ ๑ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเท่านั้นมิใช่เป็นเรื่องละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น คำร้องของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับไว้วินิจฉัย

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องของจำเลยที่ ๑ ไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีหนังสือที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๒๘๘๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ส่งเรื่องที่ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องเป็นจำเลยถูกธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องฐานละเมิดและศาลจังหวัดสตูลได้พิพากษาให้ผู้ร้องแพ้คดีนั้น เป็นการปฏิบัติไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ตามคำร้องลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องยื่นต่อศาลจังหวัดสตูลร้องว่า

๑.๑ คำสั่งศาลที่สั่งยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ทั้งไม่ได้วินิจฉัยให้ปรากฏในคำพิพากษา ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๒ การที่ศาลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของผู้ร้อง ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๓ การที่ศาลพิพากษาคดีว่าผู้ร้องกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงยังไม่ฟังเป็นยุติได้ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๔ การที่ศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องที่ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องไว้ในคำพิพากษาเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม และต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หรือไม่

๒. ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องยื่นต่อศาลจังหวัดสตูล ผู้ร้องร้องว่า คำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้องลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ให้โจทก์ และให้สิทธิโจทก์ทำความเห็นโต้แย้งคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้องเสียก่อน ถือว่าเป็นการขัดหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เห็นได้ว่าสาระเนื้อหาตามคำร้องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างทั้งหมดว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูล ในการมีคำสั่งและทำคำพิพากษาอันเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยคำร้องไม่ได้กล่าวอ้างว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตราใดที่ศาลจังหวัดสตูลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งขอให้ศาลส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายมงคล สระฏัน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ตามหนังสือของปลัดกระทรวงยุติธรรม เรื่อง นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ดังต่อไปนี้

นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ ในคดีที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ ข้อหาละเมิดรื้อถอนสิ่งกีดขวาง เพิกถอนเอกสารสิทธิ และเรียกค่าเสียหาย นั้น ศาลได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ซึ่งนายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยและผู้ร้องไม่พอใจคำพิพากษาและคำสั่งของศาล จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลในคดีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องตามบทบัญญัติ มาตรา ๖ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘ และมาตรา ๓๐

ศาลจังหวัดสตูลจึงได้ส่งสำเนาคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ผ่านกระทรวงยุติธรรมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ตามคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ผู้ร้องได้ร้องว่าได้รับความกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบด้วย มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๐ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑) คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องของจำเลย ซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายอันเป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้ว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ และศาลได้มีคำสั่งว่าเห็นควรวินิจฉัยในคำพิพากษา และยกคำร้องนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

๑.๒) การที่ศาลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของจำเลย ซึ่งเป็นการใช้สิทธิโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๒๗, ๔๘ และมาตรา ๗๐ ที่ว่าคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง คำพิพากษาของศาลต้องด้วยบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

๑.๓) การที่ศาลพิพากษาคดีว่า ผู้ร้องกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณียังไม่อาจถือเป็นข้อยุติ ต้องด้วยบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

๑.๔) การที่ศาลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องตามคำร้องที่ขอเพิ่มเติมคำให้การของผู้ร้องในฐานะจำเลยในหลายประเด็น โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องนั้น ถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

๒. ตามคำร้องฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ร้องได้ร้องว่า คำสั่งของศาลที่สั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ตามข้อ ๑ ให้โจทก์ และให้สิทธิแก่โจทก์ในการทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้องตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่ข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม และเป็นคำสั่งที่ต้องด้วยบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่ อีกทั้งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ตามคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ได้กำหนดประเด็นปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประกอบด้วยคำถามและคำกล่าวหาหลายประเด็น กล่าวคือ คำสั่งศาลขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลพิพากษาโดยไม่รับฟังคำโต้แย้งของจำเลย ศาลพิพากษาคดีโดยฟังข้อเท็จจริงที่ยังไม่เป็นข้อยุติ ศาลไม่วินิจฉัยคำร้องของจำเลยเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ วรรคสาม เป็นต้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องพฤติกรรมของบุคคล ประกอบกับการใช้ดุลพินิจของบุคคลในการปฏิบัติงานซึ่งผู้ร้องถือว่าเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ดังปรากฏในประเด็นปัญหาในคำร้องที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งประเด็นปัญหาข้างต้นเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูล ซึ่งดำเนินการไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น มาตรา ๔๗ ๖๓, ๕๖, ๑๔๒, ๑๗๗, ๑๙๘, ๒๖๔, ๒๖๖ และ ๒๙๕ เป็นต้น กรณีของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ในการนำเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยยื่นคำโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสตูลเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องเป็นเรื่องของการขัดกันระหว่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้แก่คดีกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีโต้แย้งว่าผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูล ซึ่งใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นการดำเนินการที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องรับคำร้องไว้พิจารณา

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งคำร้องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ตามหนังสือที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๒๘๘๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ กระทรวงยุติธรรม ได้รายงานศาลรัฐธรรมนูญว่า นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสตูล ระหว่างธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โจทก์ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล จำเลยที่ ๑ กับพวกจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่างๆ รวม ๕ ประเด็น กระทรวงยุติธรรมจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวข้างต้นมาเพื่อประกอบการพิจารณาซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ตามคำร้องลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ผู้ร้องเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลจังหวัดสตูลต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผู้ร้องได้รับการกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ๔, ๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘ , ๓๐ และมาตรา ๗๐ วรรคสาม ซึ่งมีประเด็นดังนี้

๑.๑ คำสั่งศาลจังหวัดสตูลที่ให้ยกคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๒ การที่ศาลจังหวัดสตูลพิพากษาคดีโดยไม่ฟังคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งใช้สิทธิโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบด้วยมาตรา ๒๗, ๔๘ และ ๗๐ ที่ว่าคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๓ การที่ศาลจังหวัดสตูลพิพากษาว่าผู้ร้องทำละเมิดต่อโจทก์ ทั้งที่ข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวอ้างบางกรณียังไม่อาจฟังเป็นข้อยุติได้ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๑.๔ การที่ศาลจังหวัดสตูลมิได้วินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม หรือไม่ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

๒. ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ร้องเห็นว่าคำสั่งศาลที่ให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้องลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๑ ตามข้อ ๑ ให้โจทก์ทำความเห็นคัดค้านการใช้สิทธิของผู้ร้อง ถือว่าเป็นเรื่องของข้าราชการตุลาการละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นคำสั่งที่ต้องด้วยมาตรา ๖ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้ว โดยที่ปรากฏตามคำร้องที่ผู้ร้องยื่นต่อศาลจังหวัดสตูลว่าในการขอให้ศาลเสนอความเห็นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น ผู้ร้องได้อ้างสิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ร้องมีสิทธิตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งจะวินิจฉัยต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรณีที่ศาลหรือคู่ความจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดและศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น แต่กรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมิใช่กรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของศาลขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสตูลส่งเรื่องของ นายสรศักดิ์ วรานันตกุล ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ธนาคารกรุงเทพ ฯ (มหาชน) จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องกับพวกที่ศาลจังหวัดสตูล ในข้อหาว่า ละเมิด เพิกถอนเอกสารสิทธิ ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๑๖๒/๒๕๔๑ ระหว่างพิจารณาคดี ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูลหลายครั้ง เพื่อขอให้ชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔ ศาลจังหวัดสตูลไม่ได้ชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายตามคำขอของผู้ร้อง คงให้ดำเนินกระบวนพิจารณาไปจนเสร็จสำนวนแล้วจึงได้ชี้ขาดคดี แต่ก็ไม่ได้วินิจฉัยเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูลเพื่อให้ส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ศาลจังหวัดสตูลไม่ยอมชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายและในชั้นพิจารณาพิพากษาก็ไม่ได้ชี้ขาดเรื่องอำนาจฟ้อง นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หรือไม่ และขอให้พิจารณาวินิจฉัยถึงสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม ด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องจะขอให้ศาลจังหวัดสตูลส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จะต้องได้ความว่า ศาลจังหวัดสตูลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีของผู้ร้องเป็นเรื่องการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล ศาลมีอำนาจและดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบเพียงพอแล้วหรือไม่ และพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลจังหวัดสตูลปฏิบัติไม่ถูกต้อง ผู้ร้องย่อมมีสิทธิให้ศาลจังหวัดสตูลชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๐ วรรคสาม นั้น ก็เป็นเรื่องที่ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูลโดยตรง ผู้ร้องไม่อาจอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งสองกรณี

อาศัยเหตุดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีที่ นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และนายสมิง หอมสุวรรณ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ ร้องขอต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลของ นายนรา พร้อมปัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๒๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘) โดยศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ต้องตรงกันกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” และมาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้.....ฯลฯ (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” แต่ขณะนี้ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๕) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้.....ฯลฯ (๕) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๓ ก็บัญญัติแต่เพียงว่า “เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๒๗ (๕) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ.....ฯลฯ”

ดังนั้น เมื่อยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรียังคงต้องใช้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพิจารณาคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย....ฯลฯ.... (๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม” พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวไว้ในมาตรา ๒๐ ว่า ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้

มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ" นั่นก็คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ นอกจากนี้ การขอให้ศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน และ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวินิจฉัยมีคำสั่งให้ถอนใบสมัครหรือไม่โดยเร็ว จึงเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นบังคับแก่คดี ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๓)

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายมงคล สระฏัน<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอนันต์ เกตุวงศ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอุระ หวังอ้อมกลาง<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมส่งคำร้องลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีที่มีผู้ขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลของ นายนรา พร้อมปัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสุขาภิบาลและสภาเทศบาล โดยศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เห็นว่ากฎหมายต่างๆ ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น ไม่ตรงกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จึงเป็นปัญหาเรื่องศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจึงอาศัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนและส่งสำนวนคดีนี้ไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง.." ซึ่งมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า "ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง"

ขณะนี้ ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงยังไม่เกิดขึ้น จึงต้องใช้กฎหมายที่ยังบังคับใช้อยู่ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยบัญญัติในวรรคสองว่า "การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม"

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวไว้ในมาตรา ๒๐ ว่า ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับพระราชบัญญัติสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ" จึงมีความหมายว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) .....ฯลฯ"

ในเมื่อปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องคุณสมบัติของ นายนรา พร้อมปัญญา ผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล อาศัยการอ้างอิงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็อ้างอิงในเรื่องคุณสมบัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่าต้องมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ชัดว่าไม่มีกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายที่ศาลใช้บังคับในกรณีนี้จะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้

ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และ มาตรา ๑๔๕ (๓)

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีที่นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และนายสมิง หอมสุวรรณ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ ร้องขอต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลของ นายนรา พร้อมปัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๒๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ต้องตรงกันกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และขณะนี้ยังไม่มีการออกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เพราะตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๗ (๕) บัญญัติว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้..... ฯลฯ (๕) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้" และในบทเฉพาะกาล มาตรา ๔๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า "เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๒๗ (๕) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตราขึ้นใหม่ประกาศใช้บังคับ ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาให้แตกต่างกันตามสภาพความพร้อมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องมิให้เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ"

เมื่อยังมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ออกใช้บังคับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงยังไม่เกิดขึ้น

ปัญหาที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกันกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง" ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๔ ปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้" และวรรคสองบัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวินิจฉัยมีคำสั่งให้ถอนใบสมัครหรือไม่โดยเร็ว ฯลฯ" นั้น ยังคงใช้บังคับอยู่และบทบัญญัติดังกล่าวนี้มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

โดยเหตุผลดังได้พิจารณา จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะใช้บังคับแก่คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๓)

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ด้วยศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ซึ่งนายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ ที่ ๑ นายสมิง หอมสุวรรณ ที่ ๒ ผู้ร้องขอให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ซึ่งกำหนดวันเลือกตั้งไว้ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีไต่สวนและมีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา ผู้สมัครหมายเลข ๓ เนื่องจากมีบิดาเป็นคนต่างด้าวและจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ จึงขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๒๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาเห็นว่าผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ ซึ่งไม่ต้องตรงกันกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ระหว่างพิจารณากระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบว่า นายนรา พร้อมปัญญา ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพอสรุปได้ว่าการที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะทำการไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องทั้งสองโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และ ๑๔๕ (๓) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งสองประสงค์ให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีไต่สวนและมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งของ

นายนรา พร้อมปัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลเมื่อปรากฏว่า นายนรา พร้อมปัญญา ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์เสียแล้ว ดังนั้น นายนรา พร้อมปัญญา จะขาดคุณสมบัติตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองหรือไม่ก็ไม่ทำให้สิทธิของผู้ร้องทั้งสองถูกกระทบกระเทือนจากการสมัครรับเลือกตั้งของนายนรา พร้อมปัญญา อีกต่อไป ซึ่งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีย่อมต้องงดการไต่สวนคำร้องของผู้ร้องทั้งสองและมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความ เพราะหากดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปก็ไม่เป็นประโยชน์แก่คดีของผู้ร้องทั้งสองแล้ว จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ปัญหาที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องทั้งสองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตกเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมระงับไปด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีอีกต่อไป

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งสำนวนคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และนายสมิง หอมสุวรรณ ผู้ร้อง)**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยหนังสือที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๔๑๘๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ที่นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ ที่ ๑ และนายสมิง หอมสุวรรณ ที่ ๒ ร้องขอให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ของนายนรา พร้อมปัญญา ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เนื่องจากจังหวัดสุพรรณบุรีได้ประกาศให้เลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ นายนรา พร้อมปัญญา ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลทั้งๆ ที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว และจบการศึกษาชั้นประถมศึกษา ซึ่งขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ร้องซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ จึงยื่นคำร้องลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งของ นายนรา พร้อมปัญญา

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ตรงกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาว่า ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีนี้ กรณีเป็นเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๑๐๗ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ (๓) มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด และมาตรา ๓๒๗ (๕)

(๒) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗

(๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๑๗ ทวิ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐ ทวิ และ มาตรา ๒๕

(๔) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งสำนวนของผู้ร้องคดีนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

(๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้มีปัญหาเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑).... (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (๔)..." และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น..." ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่ตรงกันกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และขณะนี้ยังไม่มีการตรากฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด และไม่เกินกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๕) ดังนั้น ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจึงส่งสำนวนคดีพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ปัญหาที่สอง เนื่องจาก

(๑) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย... (๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน" และวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ บัญญัติว่า "การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม" แต่ในคดีนี้จะกล่าวเฉพาะคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกผู้ร้องยื่นคำคัดค้าน และการยื่นคำคัดค้านซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีเท่านั้น

(๒) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย (๒) ...."

(๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) .... หรือ (๒) ...." แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเรื่องเดียวกันเพียงแต่เพิ่มการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเท่านั้น และประกาศใช้บังคับเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยมีมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ" และ

(๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (๒) .... (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (๔) ...." แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และอยู่ในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๒๗ (๕)

ดังนั้น เมื่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า คดีนี้มีปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ตรงกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง กรณีเป็นเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น โดยที่ปรากฏว่า จังหวัดสุพรรณบุรีได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ และระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้ง คือ ๑๕ - ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยนายนรา พร้อมปัญญา ซึ่งขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล เพราะมีบิดาเป็นคนต่างด้าว แต่มีการศึกษาเพียงจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่สี่ ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเมื่อ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตสุขาภิบาลดอนเจดีย์ จึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบวันถูกต้องตามพระราช

บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ แล้ว ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด และไม่เกินกำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๕) จึงต้องใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ในขณะนี้ บังคับแก่คดีของผู้ร้องนี้ไปก่อน คือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ (มาตรา ๗) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ (มาตรา ๒๐ (๑)) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๒๕) ซึ่งเมื่อตรวจบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วจะได้ความว่า บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ นั่นเอง มิใช่เป็นกรณีที่ต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๓) มาใช้บังคับ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑

จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๐๗ และไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่**

ด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ส่งความเห็นของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมายังศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้รับคำร้องของ นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ กับพวกรวม ๒ คน ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี ร้องขอให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว และจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ จึงขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ และฉบับที่แก้ไข มาตรา ๒๐ ทวิ ซึ่งนำมาใช้ในการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลโดยอนุโลม ขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา

ระหว่างพิจารณาศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และ ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ตรงกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับคดีอาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๖ จึงสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งเรื่องและความเห็นดังกล่าวตามทางการไปยังกระทรวงยุติธรรม เพื่อส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้สั่งในรายงานกระบวนพิจารณาลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า “ศาลพิเคราะห์แล้วมีปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกันกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาเรื่องศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้ กรณีเป็นเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” เห็นว่าที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้อ้างมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งในที่นี้คือกฎหมาย

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามคำร้องของผู้ร้องอ้างว่า นายนรา พร้อมปัญญา ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างหนึ่ง โดยขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย และขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของ นายนรา พร้อมปัญญา ซึ่งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีอันเป็นศาลที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตมีอำนาจที่จะเพิกถอนการสมัครของบุคคลดังกล่าวได้ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกอบพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ (๔) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้อง การที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔๔ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกันกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง แสดงว่าศาลจังหวัดสุพรรณบุรีไม่แน่ใจว่าในขณะที่มีการยื่นคำร้อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะมีอำนาจพิจารณาคำร้องของผู้ร้องได้หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยตามที่มาตรา ๑๔๕ (๓) ระบุไว้ หาใช่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างเพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรียกขึ้นบังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่ ดังนั้น ตามหนังสือของกระทรวงยุติธรรมที่ส่งเรื่องของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง ปรากฏว่าตามประกาศจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่องให้เลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ได้กำหนดวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เป็นวันเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ของกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการ ศาลรัฐธรรมนูญได้สอบถามผลการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ไปยังกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งว่าจังหวัดสุพรรณบุรีได้รายงานผลการเลือกตั้งไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามหนังสือ ที่ สพ ๐๐๑๘/๕๐๘ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ ผลปรากฏว่า นายนรา พร้อมปัญญา ผู้ถูกร้องไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เรื่องและความเห็นตามหนังสือของกระทรวงยุติธรรมจึงไม่มีเหตุอันควรรับไว้วินิจฉัยต่อไป จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องและความเห็นของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีไว้พิจารณา

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้วินิจฉัยเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และ นายสมิง หอมสุวรรณ ผู้ร้องทั้งสอง ขอให้มีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา โดยอ้างว่า นายนรา พร้อมปัญญา ขาดคุณสมบัติเนื่องจากมีบิดาเป็นคนต่างด้าวและจบการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๒๐ ทวิ ซึ่งศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ตรงกับบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอส่งความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง"

มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง"

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มี

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๓ มีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า “เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๒๗ (๕) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ.....ฯลฯ” และปรากฏว่ายังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงยังไม่เกิดขึ้น ผู้ร้องทั้งสองจึงมีสิทธิยื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีและยังถือไม่ได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๙/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ด้วยกระทรวงยุติธรรมได้ส่งเรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ดังมีความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งสำนวนคดีแพ่ง หมายเลขคดีดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ซึ่งนายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และนายสมิง หอมสุวรรณ ผู้ร้องได้อ้างสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลอำเภอดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา ผู้สมัครหมายเลข ๓ ซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวและจบการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ จึงขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘) ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้ และเนื่องจากศาลเป็นผู้ส่งคำร้องมาอย่างเป็นทางการผ่านกระทรวงยุติธรรม ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณา

ตามรายงานกระบวนพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีตอนหนึ่งระบุว่า “มีปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกันกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาเรื่องศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีนี้” จากข้อความในรายงานกระบวนพิจารณาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีไม่แน่ใจว่าอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีเรื่องนี้เป็นของศาลหรือเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน แต่ในรายงานกระบวนพิจารณาของศาลตอนท้าย ศาลได้พิจารณาเป็นปัญหา

ของการขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติที่ผู้ร้องอ้างถึงคือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยระบุว่า “กรณีเป็นเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว” เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายต่างๆ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) คือ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยังไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ดังนั้นศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี) จึงยังคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการบัญญัติและประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประเด็นปัญหาในคำร้องจึงมิได้เป็นการใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ แต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องของอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีความตามคำร้องของเรื่องนี้ว่าอยู่ที่ศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อสรุปได้ว่าศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจในการพิจารณาต่อไป จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๘/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ตามหนังสือที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๔๑๘๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ กระทรวงยุติธรรมได้รายงานต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ซึ่งนายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ ที่ ๑ นายสมิง หอมสุวรรณ ที่ ๒ ผู้ร้องขอให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลอำเภอดอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา ผู้สมัครหมายเลข ๓ โดยผู้ร้องอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ และศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่าคำร้องดังกล่าวต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กระทรวงยุติธรรมจึงส่งสำนวนคดีดังกล่าวมาตามคำขอของศาลจังหวัดสุพรรณบุรี

พิจารณาแล้ว ปรากฏตามรายงานกระบวนพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีว่า “คดีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ ศาลพิเคราะห์แล้วมีปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกับกฎหมายที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาเรื่องศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้ กรณีเป็นเรื่องที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

พิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอความเห็นของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับเรื่องไว้พิจารณา

ต่อไปนี้จะพิจารณาวินิจฉัยว่ามาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามนัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งขึ้นมีจำนวนเก้าคนจากผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล[๑] ในการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดังกล่าวนั้น มาตรา ๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม[๒] ซึ่งตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏชื่อตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๔ (ประกาศการสมัครระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัคร ณ สำนักงานเทศบาลนั้น) ได้โดยยื่นต่อศาลชั้นต้นที่เขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า

---

[๑]มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

(๓) กำนันแห่งตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

(๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน"

[๒]มาตรา ๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า "การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม"

ยี่สิบวัน[๓] ดังนั้น ตามนัยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลจึงอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลในเขตเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏชื่อตามประกาศการสมัคร ซึ่งระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัครได้ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยอนุโลม

ปัญหามีว่าบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” และรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๒) .....

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ฯลฯ”

---

[๓]มาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ บัญญัติไว้ดังนี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๔ ปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ขอให้มีคำสั่งถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวินิจฉัยมีคำสั่งให้ถอนใบสมัครหรือไม่โดยเร็ว คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และถ้าศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร ก็ให้รีบแจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลด้วย ให้เทศบาลประกาศถอนการสมัครตามคำสั่งศาลไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และ ณ ที่เลือกตั้งทุกแห่งในเขตเลือกตั้งนั้น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น ถ้ายังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายใดตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายนั้นก็ยังใช้บังคับไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ขึ้นอยู่กับการประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

การตีความบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังจะเห็นได้ว่ามาตรา ๓๒๗ ได้บังคับให้กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ[๔]

โดยที่ขณะนี้ยังมิได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว จึงยังใช้บังคับไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงยังถือไม่ได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๔]มาตรา ๓๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า "นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๕) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้"

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๙/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีที่ นายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ และนายสมิง หอมสุวรรณ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ ร้องขอต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลของ นายนรา พร้อมปัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยศาลจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๕ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ต้องตรงกันกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ระหว่างพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้สอบถามไปยังกระทรวงมหาดไทยถึงผลการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งว่า จังหวัดสุพรรณบุรีได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ผลปรากฏว่า นายนรา พร้อมปัญญา ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรีก็เพื่อให้พิจารณาชี้ขาดว่า นายนรา พร้อมปัญญา ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ เมื่อนายนรา พร้อมปัญญา ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ การที่ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้

บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๑ วันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" นั้น มีความหมายว่าอย่างไร จะหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ หรือคงมีวาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างว่า กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุผลว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เทศบาลตำบลท่าข้ามได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้กำหนดไว้ว่า "สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน

แล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน" และตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" เมื่อพิจารณาคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" ตามนัยมาตรานี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายเพียงใดหากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ เนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น ได้กำหนดวาระไว้ห้าปี และมีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลใดดำรงตำแหน่งครบสี่ปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า การกระทำดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่เสียสิทธิไปหนึ่งปีและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายในการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละเท่าใด และสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาล เหตุใดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึง และเกิดปัญหาว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เรื่องนี้ เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างว่ากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลโดยอ้างเหตุผลว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีระยะเวลาสี่ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิใช่มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เทศบาลตำบลท่าข้ามมีข้อสังเกตว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ตำแหน่งองคมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มิให้ได้รับความกระทบกระเทือนในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาลกำหนดไว้ เทศบาลตำบลท่าข้าม มีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากข้อยกเว้นต่างๆ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ สิทธิของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและปัญหาการสิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ จึงน่าจะมีปัญหาการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ และสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่าใด ปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๗ ก วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" นั้นมีความหมายว่าอย่างไร จะหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่า มีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญหรือคงมีวาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ" ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ร้องด้วยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๐/๒๕๔๑ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ด้วยเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นผู้ร้อง โดยนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดลง เพราะเหตุมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนั้น และไม่อาจใช้บังคับได้เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เกี่ยวกับเรื่องนี้เทศบาลตำบลท่าข้ามมีข้อสงสัยว่า

๑. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นั้น คำว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นจะหมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ เพราะคำว่าสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

๒. เหตุใดจึงไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เรื่อง การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันรัฐธรรมนูญใช้บังคับ เช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ที่มีกำหนดไว้

เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามประเด็นที่ขอทราบต่อไปด้วย

ได้พิจารณาตามหนังสือซึ่งเป็นคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามแล้ว

ตามปัญหาข้อ ๑ คำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" ตามรัฐธรรมนูญจะหมายถึงสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ด้วยหรือไม่และจะมีวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยทั้งสองประเด็นไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ และให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้าด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งผู้ร้องก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันผู้ร้องด้วย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อนี้อีก

สำหรับปัญหาข้อ ๒ กรณีรัฐธรรมนูญไม่กำหนดเรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าเป็นนโยบายในการใช้รัฐธรรมนูญ หากไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดเป็นการยกเว้นชั่วคราวไว้อย่างไร ย่อมหมายถึงจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในบทถาวรหรือบทหลักของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปี ก็ต้องปฏิบัติตามวาระที่กำหนดไว้นั้น

อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมา เห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ย่อมผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๘ ด้วย จึงไม่จำต้องวินิจฉัยตามประเด็นปัญหาอีก

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความในประเด็นคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" นั้น มีความหมายว่าอย่างไร จะหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามมีความเห็นว่า กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ หรือคงมีวาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เว้นแต่ว่าจะมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๓) กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

บทเฉพาะกาลดังกล่าวใช้เฉพาะสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียว คือสมาชิกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในขณะที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้นั้น ยังมิได้มีการจัดตั้งครบถ้วนทุกตำบล และองค์ประกอบของสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคสองและวรรคสาม

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไปแล้ว และเนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาล เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของการใช้บังคับของมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยที่บทเฉพาะกาลมิได้มีข้อยกเว้นสำหรับเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ไว้เป็นอย่างอื่น จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล จะต้องมีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว และควรเข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยว่า การที่บทเฉพาะกาลมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาลคงมีแต่สมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หาได้ก่อให้เกิดปัญหาแต่ประการใดไม่ กลับก่อให้เกิดความชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่บทเฉพาะกาลมิได้มีข้อยกเว้นเป็นอย่างอื่น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม มีหนังสือ ที่ สฎ ๕๒๒๐๑/ว./๒๔๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อพิจารณาคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" ตามมาตรานี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ด้วย การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เสียสิทธิไปหนึ่งปี และทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายในการเลือกตั้งใหม่เป็นเงินจำนวนมากและไม่เหมาะสมในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยหลักทั่วไปกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในภายหลัง จะไม่จำกัดหรือตัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมาย และหากกฎหมายใหม่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีอยู่ก่อนตามกฎหมาย กฎหมายที่ออกบังคับใช้ใหม่จะมีบทเฉพาะกาลยกเว้นสิทธิเสรีภาพไว้ให้ระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจตลอดไป แล้วแต่กรณี แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

โดยหนังสือ ที่ สฎ ๕๒๒๐๑/๑๑๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เทศบาลตำบลท่าข้าม ซึ่งเป็นผู้ร้องรายเดียวกันนี้ แสดงความเห็นสนับสนุนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นมีอายุสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยแจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบ แต่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวข้างต้นไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย

เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ว่า ... เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ ... มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" และรัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแต่อย่างใด .... และคำวินิจฉัยนี้ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

คำวินิจฉัย

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาประเด็นเดียวกันกับที่ผู้ร้องเสนอมาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ซ้ำอีก เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาอีก

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้าม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล**

ด้วยเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญใจความว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า "สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี ฯลฯ" แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" จึงมีปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วย บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็น่าจะกล่าวไว้ให้ชัดถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย เพราะวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนดห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังไม่ควรแปลให้จำกัดสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ก่อนตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายอย่างไร หมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ และเหตุใดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ จึงมิได้กล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล แต่กล่าวถึงเฉพาะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว เห็นว่า ปัญหาตามคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล สรุปใจความสำคัญได้ว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิกสภาเทศบาล ว่าจะมีวาระตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือจะมีวาระตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" และรัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา

เทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ฯลฯ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเด็ดขาดมีผลผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาอื่นตามคำร้องของผู้ร้องอีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" นั้น หมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระสี่ปีตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมีวาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ ซึ่งมีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ

พิเคราะห์แล้ว ปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ และสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาท้องถิ่นหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วย และสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ว่าเหตุใดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาลไว้นั้นเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่มีเจตนารมณ์ที่จะทอดระยะเวลาการใช้บังคับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของสมาชิกสภาเทศบาล และรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะใช้บังคับกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละสี่ปีทันที จึงมิได้มีบทบัญญัติถึงสมาชิกสภาเทศบาลไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาหลักของผู้ร้องซึ่งต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑

และคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายมงคล สระฏัน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ข้อเท็จจริงและปัญหาที่เสนอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ยื่นคำร้องโดยหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า

๑) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุผลว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปีตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

๒) เทศบาลตำบลท่าข้ามได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ ... มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี" เมื่อพิจารณาคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" ตามนัยมาตรานี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ เนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ได้กำหนดวาระไว้ห้าปีและมีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ

๓) เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" นั้น มีความหมายว่าอย่างไร จะหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ว่ามีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ หรือคงมีจาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย

ได้พิเคราะห์เรื่องนี้แล้ว เห็นว่าเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๗ ก ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีเทศบาลรวมอยู่ด้วยประเภทหนึ่ง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

๒) โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะต้องด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๘ บัญญัติไว้ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ฉะนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้น จึงต้องถือเป็นบรรทัดฐานที่ครอบคลุมไปถึงสภาท้องถิ่นทุกแห่ง รวมทั้งสภาเทศบาลตำบลท่าข้ามด้วย ส่วนประเด็นที่เทศบาลได้หยิบยกขึ้นว่าทำไมรัฐธรรมนูญจึงไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับสภาเทศบาลด้วยนั้น เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะที่จะให้คำชี้แจงได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมิได้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างเท่านั้น

จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าข้ามที่ได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้วินิจฉัยเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุผลว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละ ๕ ปี ตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้านั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี.....” และตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี” เมื่อพิจารณาคำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ตามนัยมาตรานี้มีข้อที่ควรพิจารณาว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้เช่นเดียวกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับนั้นมิได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” นั้นมีความหมายว่าอย่างไร จะหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงกรณีเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระ ๔ ปี ตามรัฐธรรมนูญ หรือคงมีวาระ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาลจนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้าม มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ

๑. สมาชิกสภาเทศบาลหมายถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. เหตุใดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้ระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

๓. วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือ ๕ ปี ตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

ได้พิจารณาแล้วในประเด็นข้อ ๑ ที่ว่า "สมาชิกสภาเทศบาล" หมายถึง "สมาชิกสภาท้องถิ่น" ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ ที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า สภาท้องถิ่นหมายถึงสภาเทศบาลด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลคือสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งนั่นเอง

ในประเด็นข้อที่ ๒ เหตุใดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้ระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

การที่บทเฉพาะกาลมิได้ระบุถึงวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลไว้ด้วยนั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงมิได้ระบุถึงสมาชิกสภาเทศบาลไว้เหมือนกับองค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ในบทเฉพาะกาลอย่างชัดเจนว่า ยังคงดำรงตำแหน่งหรือมีสมาชิกภาพในองค์กรนั้นๆ จนกว่าจะครบวาระ

ส่วนประเด็นข้อสุดท้ายที่ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือ ๕ ปี ตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวนี้ไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ซึ่งวินิจฉัยว่าเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล ขัดกับรัฐธรรมนูญเช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนด ๕ ปี จึงใช้บังคับไม่ได้ คงเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนด ๔ ปี และมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ คือ ผูกพันทุกสภาเทศบาล หมายความว่าสมาชิกสภาเทศบาลทุกแห่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในคดีนี้อีก

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

ตามที่เทศบาลตำบลท่าข้าม โดยนายทนงศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

สืบเนื่องมาจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ผู้ร้องได้อ้างถึง “หลักทั่วไปของกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในภายหลังจะไม่จำกัดหรือตัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่มีอยู่ก่อนตามกฎหมาย และหากกฎหมายใหม่จะไปจำกัดสิทธิ เสรีภาพ หรือกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่มีอยู่ก่อนตามกฎหมาย กฎหมายที่ออกบังคับใช้ใหม่จะมีบทเฉพาะกาลยกเว้นสิทธิ เสรีภาพเหล่านั้นไว้ให้ระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจจะตลอดไป แล้วแต่กรณี..... แต่เรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับนั้น มิได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด”

อีกประการหนึ่ง ผู้ร้องได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความในประเด็นคำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ว่ามีความหมายอย่างไร จะหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจา

นุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๗ ก วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ตอบประเด็นปัญหาต่างๆ ตามคำร้องของผู้ร้องได้ และมีผลผูกพันผู้ร้องตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้าม (อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามนัยมาตรานี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาล ก็ควรมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ เนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ ได้กำหนดไว้ห้าปี เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น" มีความหมายอย่างไร จะหมายถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงมีปัญหาในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระสี่ปีตามรัฐธรรมนูญหรือคงมีวาระห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว แม้ผู้ร้องจะมิได้กล่าวโดยชัดแจ้งว่ายื่นคำร้องโดยอาศัยสิทธิตามบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ผู้ร้องได้อ้างอิงกรณีที่ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล จึงพอฟังได้ว่าผู้ร้องอาศัยสิทธิตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" จะเห็นได้ว่าเรื่องที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ผู้ร้องอ้างว่ามีปัญหานั้น มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีหรือห้าปีก็ตาม ก็ไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลหรือเทศบาลซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนั้น การเสนอเรื่อง

ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีหรือห้าปี จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องหารือว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความหมายอย่างไร จะรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงเทศบาลนั้น เห็นว่าการให้ความเห็นหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้นไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๐/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล**

เทศบาลตำบลท่าข้ามยื่นคำร้องว่า กระทรวงมหาดไทยอ้างว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อาจใช้บังคับได้ และได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยการยุบสภาเทศบาล ผู้ร้องเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้คำว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้คำว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นถ้อยคำที่แตกต่างกัน จึงมีปัญหาว่า คำว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วย น่าจะมีบทเฉพาะกาลกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ควรจะมีกำหนดเวลาเท่าใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยถึงความหมายของคำว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่า หมายความรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ที่ผู้ร้องขอให้พิจารณาถึงความหมายของคำว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็เพื่อนำไปเป็นเหตุผลประกอบในการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่า มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละกี่ปี ซึ่งปัญหานี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยปัญหานี้อีก

อาศัยเหตุดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้ส่งความเห็นกรณีคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีคำร้องลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวก รวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวก รวม ๘ คน จำเลย เรื่อง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นโต้แย้งของจำเลยที่ ๖ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ปรากฏว่า นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวก รวม ๒ คน เป็นโจทก์ฟ้อง นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวก รวม ๘ คน เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้จำเลยโอนขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน (นา) ให้แก่โจทก์ทั้งสอง คนละ ๒๕ ไร่ ตามพื้นที่ที่โจทก์เช่าทำนาอยู่เดิม ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่จำเลยซื้อไปจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นว่าฟ้องของโจทก์เป็นฟ้องที่เคลือบคลุม พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าฟ้องโจทก์ไม่เคลือบคลุม จึงมีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ พิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ ต่อมาศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิจารณาพิพากษาใหม่ ให้จำเลยทั้ง ๘ คน โอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสองคนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ

๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ซื้อมา ถ้าจำเลยทั้ง ๘ ไม่โอนให้ ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกามีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ พิพากษายืน นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ จึงได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปเป็นประเด็นปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า

ประเด็นปัญหาแรก โต้แย้งว่าคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และคำพิพากษาฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไว้ไม่ครบองค์คณะ แม้ประธานศาลฎีกาจะบันทึกรับรองว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงนามในคำพิพากษาฎีกา จะได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะโดยแจ้งเหตุที่ไม่ได้ลงนามว่าไปดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง เกษียณอายุราชการบ้าง ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษาฎีกา แต่ประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งระบุข้อความให้ชัดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” คำพิพากษาฎีกาทั้งสองฉบับ จึงไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

ประเด็นปัญหาที่สอง โต้แย้งว่าศาลจังหวัดนนทบุรีนำพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับกับคดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลย นั้น เป็นกรณีที่ศาลไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

กรณีโต้แย้งในสองประเด็นปัญหาข้างต้น จึงขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก และได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งตามคำร้องของผู้ร้องที่โต้แย้งในประเด็นปัญหาแรก เป็นการโต้แย้งการดำเนินการของศาลฎีกา ว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่ง หรือถ้าผู้พิพากษาคนใดลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อและมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แล้วกลัดไว้ในสำนวนความ” มิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีคือ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยมาตรา ๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

สำหรับคำร้องของผู้ร้องที่โต้แย้งในประเด็นปัญหาที่สอง ที่ว่าศาลนำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วในขณะที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลย เป็นการโต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายฉบับที่ไม่ถูกต้อง มิได้โต้แย้งว่า กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่เป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยมาตรา ๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาแรก

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายมงคล สระฏัน<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายสุจินดา ยงสุนทร<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อติเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายสุวิทย์ ธีรพงษ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอนันต์ เกตุวงศ์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายอุระ หวังอ้อมกลาง<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘๘ ก วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งความเห็นที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดนนทบุรีส่งสำเนาสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่องที่ดินพิพาท ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าการลงลายมือชื่อของผู้พิพากษาในคำพิพากษาศาลฎีกาไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย และศาลใช้กฎหมายบังคับกับคดีโดยมิชอบ ทำให้จำเลยได้รับความเสียหาย ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้ ข้อเท็จจริงตามสำนวนคดีมีว่า โจทก์ฟ้องว่า หลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ได้ขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ตำบลขุนศรี (คลองขุนศรี) อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑๔๐ ไร่ ให้แก่จำเลยทั้ง ๘ คน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ที่ดินแปลงนี้โจทก์อ้างว่าได้เช่าทำนาสืบต่อจากบิดามารดาซึ่งเช่าทำนามานานแล้ว การที่หลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ขายที่ดินพิพาทให้กับจำเลยทั้ง ๘ โดยไม่บอกกล่าวกับโจทก์ทั้งสองก่อน ทำให้โจทก์เสียหาย เพราะโจทก์ทั้งสองประสงค์จะซื้อที่ดินส่วนหนึ่งในแปลงนี้รวมคนละ ๒๕ ไร่ไว้เอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ให้เช่านาจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้เช่านาก่อนว่าจะขายนาเพื่อให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อนาที่จะขายก่อนผู้อื่น เมื่อหลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ขายที่นาแปลงนี้ไปโดยมิได้บอกกล่าวแก่โจทก์ให้ทราบก่อน โจทก์จึงร้องต่อศาลขอให้สั่งจำเลยโอนที่นาให้โจทก์คนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ในการสืบพยาน หลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ให้การว่าได้ให้ตัวแทนไปบอกกล่าวแก่โจทก์ทั้งสองล่วงหน้าแล้วแต่โจทก์ไม่ต้องการซื้อ จึงขายให้กับจำเลย ส่วนจำเลยอ้างว่าซื้อที่ดินมาโดยสุจริตและราคาซื้อขายในเวลาที่ฟ้องร้องกันนี้สูงกว่าราคาที่โจทก์ต้องการซื้อหลายเท่าตัว จำเลยไม่ได้รับความเป็นธรรม ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาในทำนองเดียวกันว่า ฟ้องโจทก์เคลือบคลุม ให้ยกฟ้องจำเลย โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาว่าฟ้องโจทก์ไม่เคลือบคลุม ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ ศาลชั้นต้นจึงได้พิพากษาว่า คำให้การของเจ้าของที่ดินไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าเจ้าของที่ดิน ได้บอกกล่าวแก่โจทก์ก่อนขายที่ดินพิพาท และการซื้อขายเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังมีผลบังคับใช้อยู่ จึงสั่งให้จำเลยโอนขายที่ดิน

พิพาทให้โจทก์ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จำเลยอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน

จำเลยที่ ๖ ร้องว่า ศาลฎีกามิได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กล่าวคือ ในคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับ (๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖) ผู้พิพากษาศาลฎีกาลงนามไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด และแม้จะมีคำรับรองของประธานศาลฎีกากลัดไว้แต่ก็มิได้ระบุว่าผู้พิพากษาที่มิได้ลงนามนั้นมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น กรณีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ ซึ่งบัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์" กรณีต้องด้วยมาตรา ๖ จึงร้องต่อศาลโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญให้ศาลจังหวัดนนทบุรีรอ ทุเลา หรือเพิกถอนการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อนแล้วส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

จำเลยที่ ๖ ร้องด้วยว่าศาลมิได้ใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาใช้บังคับกับคดีแต่ได้นำพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาใช้บังคับ ทำให้จำเลยได้รับความเสียหายในเรื่องราคาค่าตอบแทน นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่บังคับให้จำเลยต้องโอนขายที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ละเมิดสิทธิพื้นฐานของจำเลยในการครอบครองทรัพย์สินซึ่งจำเลยได้มาโดยสุจริตตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ค.ศ. ๑๙๖๖) ซึ่งรัฐบาลไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว

เรื่องนี้ มีข้อพิจารณาว่า การส่งคำโต้แย้งของคู่ความให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

"มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"

กรณีคำโต้แย้งของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ในคดีนี้ ร้องว่าการกระทำของผู้พิพากษาศาลฎีกาในการลงลายมือชื่อในคำพิพากษาศาลฎีกา ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๔๑ วรรคสองของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า จำเลยที่ ๖ มิได้ร้องว่า

มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเองเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำโต้แย้งจึงมิใช่กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องจะอาศัยสิทธิขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนอีกประเด็นหนึ่งนั้น นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ โต้แย้งว่าศาลจังหวัดนนทบุรีใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับคดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลย ก็เป็นกรณีที่โต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายฉบับที่ไม่ถูกต้อง ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีต้องด้วยมาตรา ๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๑ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งความเห็นที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีคำร้องลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งความเห็นของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่อง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดี ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรีว่า นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน ได้เป็นโจทก์ฟ้อง นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ กับพวกรวม ๘ คน ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ให้ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้ง ๘ โอนขายที่ดินที่โจทก์เช่าทำนาอยู่ให้แก่โจทก์ ศาลจังหวัดนนทบุรีวินิจฉัยว่า ฟ้องของโจทก์เป็นฟ้องเคลือบคลุม พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาโดยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ วินิจฉัยว่าฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุม พิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำพิพากษาใหม่ให้จำเลยทั้ง ๘ โอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสอง จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน โดยคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ โต้แย้งเป็น ๒ ประเด็นคือ

(๑) คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไว้ไม่ครบองค์คณะ แม้ประธานศาลฎีกาบันทึกรับรองว่า "ข้าพเจ้าขอรับรองว่าคดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอภินย์ ปุษปาคม ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ ดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอภินย์ ปุษปาคม ไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ" แต่ก็มิได้จดแจ้งระบุข้อความให้ปรากฏชัดแจ้งว่า "และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น" จึงไม่ครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ไม่มีผลตามกฎหมาย ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ ซึ่งต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

และคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ลงลายมือชื่อไว้เพียง ๑ นาย ไม่ครบองค์คณะ และประธานศาลฎีกาบันทึกรับรองเพียงว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่าคดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดยนายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอัมพร เดชศิริ เกษียณอายุราชการ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” โดยไม่มีการจดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๒) บทบัญญัติที่ศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาพ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้อง บทบัญญัติที่ศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้จึงขัดต่อกฎหมาย เป็นเหตุให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ อันต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ซึ่งต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิจารณาข้อโต้แย้งของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ในคดีนี้แล้วเห็นว่า

ในประเด็นที่ (๑) จำเลยโต้แย้งว่าศาลฎีกาไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่ง หรือถ้าผู้พิพากษาคนใดลงลายมือชื่อไม่ได้ ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้นหรืออธิบดีผู้พิพากษา แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อ และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แล้วกลัดไว้ในสำนวน” ซึ่งจำเลยเห็นว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” จำเลยมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับ คือ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการที่จำเลยโต้แย้งว่าศาลฎีกาไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในประเด็นที่ (๒) จำเลยโต้แย้งว่าศาลใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ไปแล้วก่อนวันที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับแก่คดีเป็นการขัดต่อกฎหมายและเป็นเหตุให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ นั้น เป็นการที่จำเลยโต้แย้งว่า ศาลใช้กฎหมายผิดฉบับมาบังคับแก่คดี ไม่ใช่โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นที่ (๑) ว่า ศาลไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นที่ (๒) ว่า ศาลใช้กฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วมาบังคับแก่คดี ไม่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจะพึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง โต้แย้งการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ด้วยศาลจังหวัดนนทบุรีได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำเนาสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน ที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นปัญหาเรื่องบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้วในปัญหาข้อแรกผู้ร้องอ้างว่าคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ มี นายประวิทย์ ขัมภรัตน์ และนายชวลิต นราลัย ลงลายมือชื่อ ส่วนนายอภินย์ ปุษปาคม ผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งมิได้ลงลายมือชื่อโดยมีบันทึกของประธานศาลฎีกาว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอภินย์ ปุษปาคม ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ ดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอภินย์ ปุษปาคม ไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ มีนายสมปอง เสนเนียม ลงลายมือชื่อ ส่วนนายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ผู้พิพากษาอีกสองคนมิได้ลงลายมือชื่อโดยมีบันทึกของประธานศาลฎีกาว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่าคดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอัมพร เดชศิริ เกษียณอายุราชการ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” ซึ่งผู้ร้องโต้แย้งว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาลงลายมือชื่อในคำพิพากษาทั้งสองฉบับไม่ครบองค์คณะ แม้ประธานศาลฎีกาจะจดแจ้งไว้แล้วว่าผู้พิพากษาที่มิได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้ลงลายมือชื่อไว้ในต้นร่างแล้วก็ตาม ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง เพราะจะต้องจดแจ้งข้อความด้วยว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” จึงจะเป็นการ

ถูกต้องและใช้บังคับได้ตามกฎหมาย เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการจดแจ้งข้อความดังกล่าวในคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับ คำพิพากษาศาลฎีกาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ อันต้องด้วยมาตรา ๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ไม่อาจกล่าวอ้างนำมาบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ เพราะขัดต่อกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นโมฆะ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของศาลหรือคู่ความฝ่ายใดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จะต้องปรากฏว่าคำร้องนั้นกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หาได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องการกระทำหรือไม่กระทำของบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรใด ซึ่งรวมถึงศาลด้วย เมื่อปรากฏว่าตามคำร้องของผู้ร้องเป็นการกล่าวอ้างว่าในการรับรองคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับ ประธานศาลฎีกาไม่กระทำตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติไว้ หาได้กล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องประการที่ ๒ ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติที่ศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้อง บทบัญญัติที่ศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีจึงขัดต่อกฎหมายเป็นเหตุให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ อันต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ เห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องดังกล่าว ผู้ร้องมิได้กล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ผู้ร้องเพียงกล่าวอ้างว่าศาลนำกฎหมายที่ถูกยกเลิกแล้วมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของศาลโดยตรง มิได้เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายที่ศาลนำมาใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ทั้งคดีตามที่ผู้ร้องอ้างก็ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งนี้ได้เช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะเสนอข้อโต้แย้งตามคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาลขัดต่อรัฐธรรมนูญ**

ด้วย นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ ถูกฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๕๓/๒๕๒๔ ได้ยื่นร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ คำพิพากษาศาลจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๑ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๔ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากข้อเท็จจริงเรื่องนี้ นายยัง บรมทองขุ่ม ที่ ๑ นายจันทร์ ศรีนกทอง ที่ ๒ เป็นโจทก์ฟ้องนางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน ที่ ๑ นายสุรพล อุดมอมรรัตน์ ที่ ๒ นายประเสริฐ อุดมอมรรัตน์ ที่ ๓ นางปัญญา อุดมอมรรัตน์ ที่ ๔ นายชัยวัฒน์ พรสุทธิชัยพงษ์ ที่ ๕ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ที่ ๖ นางสาวสุภา แซ่อึ้ง ที่ ๗ นายสุชัย หรือศุภชัย พรสุทธิชัยพงษ์ ที่ ๘ เป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ตามหมายเลขคดีดำที่ ๖๕๓/๒๕๒๔ ว่าโจทก์ทั้งสองเช่าที่นาตามโฉนดที่ ๕๕๗๔ ตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ของหลวงพรสมิทธวิชชาการ มาเป็นเวลานาน ซึ่งจำเลยทั้งแปดทราบอยู่แล้ว ครั้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ จำเลยทั้งแปด ได้ร่วมกันรับโอนซื้อกรรมสิทธิ์ที่นาดังกล่าว โดยหลวงพรสมิทธวิชชาการ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่ามิได้แจ้งการจะขายที่นาให้โจทก์ทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้เช่าก่อน โจทก์ทั้งสองขอให้จำเลยทั้งแปดโอนกรรมสิทธิ์โดยขายให้โจทก์ทั้งสองในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยทั้งแปดไม่ยินยอม โจทก์ทั้งสองจึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดินดังกล่าวให้โจทก์ทั้งสอง

จำเลยทั้งแปดยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ โดยต่อสู้ว่าโจทก์ทั้งสองไม่ได้เป็นผู้เช่าทำนาแปลงพิพาท ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ก่อนที่จำเลยจะซื้อที่นา ปรากฏว่า หลวงพรสมิทธวิชชาการได้แจ้งให้ผู้เช่านาทุกคนทราบทั้งด้วยวาจาและเป็นหนังสือว่าจะขายราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท และได้นัดให้ผู้เช่านามาพบเพื่อสอบถามว่าจะมีผู้ใดรับซื้อบ้าง ซึ่งโจทก์ทั้งสองก็มาพบด้วย แต่ไม่มีผู้ใดจะซื้อ หลวงพรสมิทธวิชชาการ จึงขายให้แก่จำเลยทั้งแปด โดยจำเลยทั้งแปดได้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลจังหวัดนนทบุรีพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ เห็นว่าฟ้องโจทก์เคลือบคลุม ให้ยกฟ้องโจทก์ โจทก์ทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลจังหวัดนนทบุรี โจทก์ทั้งสองฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาพิพากษาให้ย้อนสำนวนคืนศาลจังหวัดนนทบุรีให้พิจารณาพิพากษาใหม่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑

ศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิจารณาและพิพากษาใหม่ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๑ ว่า ให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ให้แก่โจทก์ทั้งสอง คนละ ๒๕ ไร่ ตามพื้นที่ที่เช่าทำนาอยู่เดิม ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๕๓/๒๕๒๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ จำเลยทั้งแปดอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดนนทบุรี ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลจังหวัดนนทบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๒๔๕/๒๕๓๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๔๐/๒๕๓๔ จำเลยทั้งแปดฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ตามคดีที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖

นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นแรกว่า ตามที่ศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิจารณาและพิพากษาใหม่ว่าให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดิน โฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ให้แก่โจทก์ทั้งสอง คนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ซื้อมา โดยศาลได้อ้างเหตุผลตามกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๑ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติให้ผู้เช่าที่นามีสิทธิซื้อนาจากผู้ซื้อในราคาที่ผู้เช่านาได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ ส่วนพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่มีบทเฉพาะกาลให้ใช้บังคับ ตามมาตรา ๕๔ บัญญัติให้ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนซื้อไว้ตามราคาที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้นแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ศาลกลับใช้กฎหมายฉบับใหม่บังคับ ตามข้อเท็จจริงการแจ้งจะขายที่นาที่ให้เช่า ซึ่งซื้อขายกันวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ก่อนประกาศใช้กฎหมายใหม่ดังกล่าวซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๔ โดยวินิจฉัยว่า "ปรากฏว่ามีการแจ้งต่อผู้เช่านาเท่านั้น... ไม่มีหนังสือแจ้งต่อกำนัน ดังนั้นการขายที่นาที่พิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ทั้งๆ ที่การแจ้งดังกล่าว เป็นการกระทำที่เกิดก่อนการใช้กฎหมายใหม่บังคับ คือ มาตรา ๕๓ ของกฎหมายใหม่ทำให้ผู้ร้องกับพวกเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าศาลที่พิพากษาคดีของผู้ร้องนั้นใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์" จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่าศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่ยังใช้บังคับในขณะที่มีมูลเหตุทำให้เกิดข้อโต้แย้ง เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะบัญญัติเป็นอย่างอื่นเท่านั้น ตามปัญหานี้โจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยทั้งแปด ขอให้จำเลย

ทั้งแปด ขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสอง คนละ ๒๕ ไร่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โจทก์ทั้งสองและจำเลยทั้งแปดก็นำสืบตรงกันว่า จำเลยทั้งแปดรับซื้อที่ดินจากหลวงพรสมิทธวิชชาการ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ซึ่งขณะนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังใช้บังคับอยู่ ต่อมาวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๔ จึงมีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ออกใช้บังคับและให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าเหตุที่เกิดมีข้อโต้แย้งตามปัญหาว่าผู้ให้เช่านาขายที่นาที่เช่าเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ก็จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เสียก่อน ตามที่ศาลจังหวัดนนทบุรีวินิจฉัยโดยใช้บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วยนั้น เป็นเพียงความเห็น แต่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกามีความเห็นว่า การซื้อขายได้เสร็จสิ้นไปก่อนที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จะมีผลใช้บังคับ จึงต้องใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๑ วรรคสี่ บังคับแก่คดี ซึ่งคดีนี้ได้ถึงที่สุดในชั้นฎีกาแล้ว จึงเห็นว่าตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ศาลได้ยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้.....” กล่าวคือ ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ด้วยหรือไม่

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นโมฆะ จะนำคำพิพากษามาใช้บังคับแก่คดีนี้มิได้ และต้องถือคดียังอยู่ระหว่างพิจารณา ยังไม่ถึงที่สุดและผู้ร้องเห็นว่าคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวทั้งสองฉบับแต่ละฉบับมีผู้พิพากษาลงชื่อไม่ครบ กล่าวคือ คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ มีผู้พิพากษาลงชื่อเพียง ๒ นาย นายอภินย์ ปุษปาคม ไม่ได้ลงชื่อ แต่ได้มีประธานศาลฎีกา คือ นายจำรัส เขมะจารุ รับรองว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอภินย์ ปุษปาคม ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ ดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่ นายอภินย์ ปุษปาคม ไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” และคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ มีผู้พิพากษาลงชื่อเพียง ๑ นาย ส่วนนายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ไม่ได้ลงชื่อด้วย แต่ได้มีประธานศาลฎีกา คือ นายประมาณ ชันซื่อ รับรองว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย

นายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ได้ร่วมประชุมปรึกษา เป็นองค์คณะดังลงนามไว้แล้ว ในต้นร่างคำพิพากษาโดย นายอัมพร เดชศิริ เกษียณอายุราชการ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ" ผู้ร้องเห็นว่าการรับรองของประธานศาลฎีกาในคำพิพากษาฎีกาทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่งหรือถ้าผู้พิพากษาคนใดลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาแล้วแต่กรณีจดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อและมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้วกลัดไว้ในสำนวนความ" การที่ผู้รับรองไม่มีข้อความรับรองว่า "และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษา" ผู้ร้องเห็นว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และมาตราอื่นอีกหลายมาตรา และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญด้วย

ปัญหานี้พิจารณาแล้ว การจดแจ้งเหตุกรณีผู้พิพากษาลงชื่อไม่ได้และให้ระบุความเห็นของผู้พิพากษาที่ลงชื่อไม่ได้ว่าเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นดุลพินิจและวิธีการของผู้จดแจ้งในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง จะถูกต้องหรือไม่นั้น เป็นข้อเท็จจริง จึงเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ดังได้พิจารณาในประเด็นแรกข้างต้นแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลยกขึ้นใช้บังคับแก่คดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง โต้แย้งการบังคับคดี ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ส่งเรื่องศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่อง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องโต้แย้งในคำร้อง โดยมีประเด็นหลัก ๒ ประการคือ

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง แม้ประธานศาลฎีกาจะรับรองว่าผู้พิพากษาท่านหนึ่งได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และลงนามไว้ในต้นร่างคำพิพากษา แต่ประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งไว้ว่าผู้พิพากษาท่านนั้น *"มีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น"* และต้นร่างอาจไม่ใช่คำพิพากษาฎีกาที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยเป็นฉบับนี้แล้ว

ต่อมาศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดนนทบุรี) พิจารณาใหม่ และมีคำพิพากษาให้จำเลยทั้ง ๘ โอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสอง ถ้าไม่โอนให้ ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย จำเลยอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา และศาลฎีกาพิพากษายืน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖)

ผู้ร้องโต้แย้งอีกว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง การไม่ปรากฏจดแจ้งดังกล่าวข้างต้น จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ต้องด้วยมาตรา ๖ จึงไม่อาจกล่าวอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ มาเป็นเอกสารหลักฐานการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ เพราะขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย และไม่อาจถือได้ว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว เป็นอันถึงที่สุดแล้วแต่อย่างใด อันต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อใช้ในคดีนี้ต่อไป โดยต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวก่อน จนกว่าการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอันถึงที่สุดแล้ว

๒. การบังคับซื้อตามคำพิพากษาศาลฎีกา มิใช่เป็นการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ เพราะเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกและมีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกฉบับดังกล่าว ผู้ร้องอ้างว่าคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นการบังคับซื้อโดยมูลเหตุการกระทำความผิดกฎหมายที่พิพากษา มิใช่ความผิดของจำเลย และจำเลยไม่ต้องรับผิด นอกจากนั้น การบังคับซื้อบังคับให้จำเลยขายในราคาที่จำเลยต้องเสียเปรียบอย่างยิ่ง ทั้งๆ ที่จำเลยซื้อที่ดินมาโดยสุจริตมิได้ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อกฎ คำสั่ง หรือข้อบังคับใดๆ เลย และจำเลยซื้อที่ดินพิพาทใช้ทำนา และเกษตรกรรมโดยไม่มีความจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่อย่างใด แต่กลับอาศัยอำนาจที่ขัดต่อกฎหมายเฉพาะนั้นอีกด้วย

ในประเด็นแรกนั้น เป็นเรื่องของการโต้แย้งการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมิใช่การโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ การกระทำของศาลเป็นไปตามครรลองและกระบวนการตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นผลของการกระทำของศาล ไม่เกี่ยวกับการที่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ในประเด็นที่สองนั้น เกี่ยวกับปัญหาที่ว่าศาลได้อาศัยอำนาจที่ขัดต่อกฎหมายเฉพาะบังคับแก่ผู้ร้องทำให้ผู้ร้องได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิขั้นมูลฐานหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาวลีที่ว่า *"โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"* ซึ่งเป็นข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคแรก คือ

มาตรา ๒๘ วรรคแรก *"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"*

จำเลยที่ ๖ อ้างว่า กฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคแรก ส่วนนี้มิได้มีความหมายดังที่จำเลยเข้าใจกล่าวคือ *"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้"* มิได้หมายถึง **กฎหมายเฉพาะ** แต่อย่างใด หากหมายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย **เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้** กำหนดไว้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะนี้ ได้แก่ การกำหนดในมาตราต่างๆ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย **เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อ**รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๓๔ วรรคสอง *"การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย **เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ** เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน"*

มาตรา ๔๔ *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ*

*การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย **เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก"***

การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ โดยระบุอย่างชัดแจ้งว่าหากรัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานใด ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

๑. ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒. การใช้หรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น จะกระทำได้ ก็เฉพาะกรณีพิเศษ เช่น การชุมนุมสาธารณะ หรือเพื่อเป้าหมายที่ชัดเจน และคุ้มครองคนส่วนใหญ่ หรือเพื่อรักษาสถานการณ์ยามวิกฤต เช่น ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

เงื่อนไขการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้ ยังมีระบุไว้ในมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญอีก เช่น ในวรรคสองของมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

วลีที่ว่า *"เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้"* จึงมีความหมายดังกล่าวมาแล้ว ตรงกับภาษาอังกฤษว่า *"specifically enacted for the purpose"* มิใช่หมายถึง กฎหมายเฉพาะ (specific law) ตามที่เข้าใจผิด

ตามมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ในกรณีนี้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และบทบัญญัตินี้ก็มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เพราะเป็นบทบัญญัติของวิธีและกระบวนพิจารณาความของศาล

ข้อขัดแย้งของจำเลยที่ ๖ เป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับผลอันเกิดจากกระบวนพิจารณาของศาลแพ่ง ซึ่งตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

การโต้แย้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำพิพากษาฎีกา ๒ ฉบับ ดำเนินการไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นการโต้แย้งต่อกระบวนพิจารณา ไม่ต้องตามมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรณีตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (กรณี นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้องโต้แย้งการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา)**

ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำเนาสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่อง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลย ที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับกับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่า ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นโต้แย้งของจำเลย ที่ ๖ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เจ้าของที่นาได้ขายที่นาพิพาทให้แก่จำเลยกับพวกรวม ๘ คน จำนวน ๑๔๐ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท เมื่อ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ โดยมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาซึ่งเช่านาแปลงนั้นทราบพร้อมทั้งราคาที่จะขาย และวิธีการชำระเงิน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาแปลงนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาในราคาและตามวิธีการที่ได้แจ้งไว้” และความในวรรคสี่ของมาตราเดียวกันนี้บัญญัติว่า “ถ้าผู้ให้เช่านาขายนาโดยมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ผู้เช่านามีสิทธิซื้อจากผู้ซื้อนาในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่ผู้ให้เช่านาได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ” แต่พระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๔ โดยมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า “การเช่านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นเป็นการเช่านาที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไป” นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันยังมีมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาพร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก.ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก.ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้” และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าผู้ให้เช่านา

ขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน..."

ต่อมา นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน ซึ่งเป็นผู้เช่าที่นาส่วนหนึ่ง เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องกับพวกรวม ๘ คน ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่นาดังกล่าว เป็นจำเลยในคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนนทบุรี เมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ขอให้สั่งจำเลยโอนขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ที่นา) ที่เช่านั้น ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้องโจทก์เมื่อ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ เพราะเป็นฟ้องที่เคลือบคลุม

โจทก์อุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน เมื่อ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

โจทก์ฎีกา และศาลฎีกาพิพากษา เมื่อ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๑ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ว่า ฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุม เพราะคดีนี้มิใช่เป็นการบังคับตามเนื้อหาแห่งสัญญาเช่า หากเป็นการอ้างว่ามีการเช่าเพื่อผลที่จะใช้สิทธิในการซื้อที่นาก่อนคนอื่นตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยยกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ และให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่

ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาคดีนี้ใหม่ และพิพากษาเมื่อ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๑ ให้จำเลยทั้ง ๘ (รวมผู้ร้อง) โอนขายที่ดินให้โจทก์ทั้งสอง ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท เท่ากับราคาที่จำเลยซื้อมาจากเจ้าของนา ถ้าไม่โอนให้ ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย

จำเลยอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน เมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๔

จำเลยฎีกา และศาลฎีกาพิพากษาเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่า ขณะที่โจทก์เช่าที่นาจากเจ้าของนาซึ่งขายให้จำเลยนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังใช้บังคับอยู่ สิทธิของโจทก์ที่จะซื้อที่นาจากเจ้าของนาหรือจำเลยซึ่งซื้อที่นาพิพาทจากเจ้าของนาย่อมมีอยู่ตามมาตรา ๔๑ หาใช่โจทก์ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งบังคับใช้ภายหลังไม่ ส่วนที่นาที่พิพาทที่โจทก์ซื้อคืนควรมีราคาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๑ วรรคสี่ คือ ในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่ผู้ให้เช่านาได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ

จำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องคัดค้านคำพิพากษาศาลฎีกา และขอทุเลาการบังคับคดี หรืองดการบังคับคดีไว้ก่อนจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยคดีนี้ แต่ศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งว่า ไม่มีเหตุตามกฎหมายให้ยื่นคำร้องได้ ให้ยกคำร้อง

จำเลยที่ ๓ อุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกาโดยได้รับอนุญาตจากศาลจังหวัดนนทบุรีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๓ ทวิ ศาลฎีกาพิพากษายืน เมื่อ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๐

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลย ที่ ๖ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านศาลจังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรอทุเลา หรือเพิกถอนการบังคับคดีของผู้ร้องไว้ก่อนจนกว่าจะมีการเพิกถอนคำพิพากษาที่ขัดหรือมิชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยถึงที่สุด และจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยคดีนี้ โดยอ้างว่า ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บังคับแก่คดีของจำเลย ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มีบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖ และโต้แย้งคำพิพากษาของศาลฎีกาว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง แม้ประธานศาลฎีกาจะรับรองว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาท่านหนึ่งในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และสองท่านในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะและลงนามไว้ในต้นร่างคำพิพากษาแล้ว แต่เนื่องจากประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งว่า ผู้พิพากษามีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น ต้นร่างคำพิพากษาจึงอาจมิใช่คำพิพากษาที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยเป็นคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับ ซึ่งเหตุผลที่ผู้ร้องอ้างมานี้ ทำให้คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลใช้บังคับ

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ

(๑.๑) ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๖๕

(๑.๒) ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘๖

(๑.๓) ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๘๖

(๑.๔) ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๕ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗๑

(๒) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๔

(๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ (๒) มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง มาตรา ๒๒๒ และมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง

(๔) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๕๐ มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๑๗๖ และมาตรา ๑๓๓๖

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๑

(๖) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๙

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งสำนวนคดีของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่ศาลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

(๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่ว่าด้วยการเขียนคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก กรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดนนทบุรีปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือ ผู้ร้องในคดีแพ่งที่ฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งศาลใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้น และได้ขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งสำเนาสำนวนคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลจังหวัดนนทบุรีจึงส่งสำนวนคดีนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๖๙ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘๖ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘๖ ล้วนแต่บัญญัติมีใจความว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ ก็บัญญัติมีใจความเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และระบุว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติแยกหมวด ว่าด้วยศาลชัดเจนลงไปว่า ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีของผู้ร้อง ต่างก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น แม้คดีของผู้ร้องนี้จะได้ความว่าโจทก์ฟ้องจำเลยเมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้วก็ตาม แต่ศาลฎีกาฟังว่า ได้มีการซื้อขายที่นาพิพาทเสร็จเด็ดขาดไป ในระหว่างเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับ จึงพิพากษาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ บังคับแก่คดีของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะอ้างว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับแล้ว โดยมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๖ ประกอบกับมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่า ศาลฎีกาได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แล้ว บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ตราบใดที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ปัญหาที่สาม เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ดำเนินการตามข้อบังคับต่อไปนี้ ... (๒) ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓ ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องทำโดยผู้พิพากษาหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก จำนวนผู้พิพากษาฝ่ายข้างมากนั้น ในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ต้องไม่น้อยกว่าสองคน และในศาลฎีกาไม่น้อยกว่าสามคน ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ถ้าผู้พิพากษาคนใดมีความเห็นแย้งก็ให้ผู้พิพากษาคนนั้นเขียนใจความแห่งความเห็นแย้งของตนกลัดไว้ในสำนวนและจะแสดงเหตุผลแห่งข้อแย้งไว้ด้วยก็ได้” และมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่ง หรือถ้าผู้พิพากษาคนใดลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้น หรืออธิบดีผู้พิพากษา แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อและมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แล้วกลัดไว้ในสำนวนความ” แต่ข้อโต้แย้งของผู้ร้องมีเพียงว่า การที่ประธานศาลฎีกาได้บันทึกในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอภินย์ ปุษปาคม ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ ดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอภินย์ ปุษปาคม ไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” และบันทึกในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีนี้ได้ทำคำพิพากษาโดยนายอัมพร เดชศิริ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่นายอัมพร เดชศิริ เกษียณอายุราชการ และนายวิทูรย์ สุทธิประภา ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค ๒ ก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ” โดยไม่มีข้อความว่ามีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษา เช่นที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งบันทึกไว้ท้ายคำพิพากษาของศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๖๗๐๑/๒๕๓๓ หมายเลขแดงที่ ๔๐๓๑/๒๕๑๗ และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์บันทึกไว้ท้ายคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๔๓/๒๕๓๔ หมายเลขแดงที่ ๔๐๖๖/๒๕๓๖ เป็นการโต้แย้งว่า ศาลฎีกาไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง คือ จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาศาลฎีกา

คนนั้นลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แทนการลงลายมือชื่อในคำพิพากษา ซึ่งต้นร่างคำพิพากษานั้นอาจมิใช่คำพิพากษาที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยเป็นคำพิพากษาดังที่ผู้ร้องได้แสดงความสงสัยไว้ และไม่จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาผู้นั้นมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น ซึ่งข้อเท็จจริงทั้งสองมิใช่ข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ คดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ร้องคัดค้านว่าคำพิพากษาศาลฎีกาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจนำมาใช้บังคับคดีได้ เพราะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ด้วยกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือส่งคำร้องของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ คดีแพ่ง หมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรี มายังศาลรัฐธรรมนูญใจความว่า เมื่อปี ๒๕๒๖ นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องกับพวกรวม ๘ คน เป็นจำเลยโดยกล่าวหาว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ จำเลยทั้งแปดได้ร่วมกันซื้อที่นามีโฉนดเนื้อที่ ๑๔๐ ไร่ จากเจ้าของเดิมในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งโจทก์ทั้งสองเป็นผู้เช่าทำนาอยู่ก่อนคนละ ๒๕ ไร่ โดยผู้ขายมิได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อนตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โจทก์ในฐานะผู้เช่านาประสงค์จะซื้อที่นาดังกล่าวคนละ ๒๕ ไร่ จากจำเลย แต่จำเลยทั้งแปดไม่ยอมโอนขายให้โจทก์ ขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งแปดร่วมกันโอนขายนาแก่โจทก์คนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท เท่าราคาที่ซื้อมา

จำเลยทั้งแปดให้การปฏิเสธต่อสู้คดี

ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์เคลือบคลุมพิพากษายกฟ้องโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ฟ้องโจทก์ไม่เคลือบคลุมพิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ คือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรก ศาลจังหวัดนนทบุรี พิพากษาใหม่ว่า ให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่นาให้โจทก์ทั้งสองคนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ซื้อมา จำเลยทั้งแปดอุทธรณ์และฎีกา ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิพากษายืน คือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลัง

ศาลจังหวัดนนทบุรีได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรกและฉบับหลังให้คู่ความฟังเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๑ และวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ตามลำดับ คดีถึงที่สุดแล้ว

วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี สรุปใจความสำคัญได้ว่า คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรกและฉบับหลัง ผู้พิพากษาศาลฎีกาลงลายมือชื่อในคำพิพากษาไม่ครบองค์คณะ ๓ นาย และประธานศาลฎีกาได้บันทึกรับรองว่า ผู้พิพากษาที่มิได้

ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาได้ลงลายมือชื่อไว้ในต้นร่างคำพิพากษาแล้วซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องและมิได้มีข้อความระบุให้ปรากฏไว้ชัดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” จึงไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง คำพิพากษาศาลฎีกาจึงเป็นโมฆะไม่มีผลตามกฎหมายไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องได้อีกทั้งยังเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ขัดต่อกฎหมายและมิได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๖๔ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ศาลจังหวัดนนทบุรี จึงส่งคำร้องดังกล่าวของจำเลยที่ ๖ ไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วมีมติให้รับเรื่องตามหนังสือของกระทรวงยุติธรรมไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ ด้วยคะแนนเสียง ๑๒ ต่อ ๑ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นเสียงข้างน้อย จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าคดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณา ๒ ประการคือ

๑. เรื่องตามคำร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจที่จะวินิจฉัยเรื่องตามคำร้องของผู้ร้องหรือไม่

ตามปัญหาข้อ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก มีความหมายว่าเมื่อมีคดีมาสู่ศาลแล้ว หากคู่ความหรือศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้น ตามทางการไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ และวรรคสาม กล่าวว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว คดีนี้ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องว่าคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรกและฉบับหลังซึ่งถึงที่สุดไปแล้วไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งอยู่ในลักษณะ ๖ หมวด ๒ ว่าด้วยข้อความและผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยเฉพาะมาตรา ๑๔๐ (๒) และมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับการทำความเห็นแย้งของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์กับการรับรองคำพิพากษาโดยอธิบดีผู้พิพากษาซึ่งนำมาใช้ในชั้นศาลฎีกาด้วยตามมาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ โดยอนุโลม ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องว่าบันทึกของประธานศาลฎีกาที่ระบุรับรองในคำพิพากษาว่า ผู้พิพากษาที่มิได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะดังลงนามไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา ซึ่งไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพราะตามความหมายของถ้อยคำ เมื่อมีต้นร่างคำพิพากษาก็ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างคำพิพากษาอีกฉบับหนึ่งแล้ว

จึงคัดลอกเป็นคำพิพากษาฉบับที่แท้จริง ดังนั้นผู้พิพากษาที่ลงลายมือชื่อในต้นร่าง จึงอาจไม่ได้อยู่ลงลายมือชื่อในร่างคำพิพากษาด้วย ร่างคำพิพากษาจึงไม่ใช่ฉบับเดียวกับต้นร่าง เมื่อคัดลอกเปลี่ยนมาเป็นคำพิพากษาฉบับที่แท้จริง ผู้ลงลายมือชื่อในต้นร่างจึงไม่อาจลงชื่อแสดงความเห็นพ้องด้วยในคำพิพากษาฉบับที่แท้จริงได้ คำพิพากษาฉบับที่แท้จริงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจใช้บังคับคดีได้ เห็นว่าข้อความดังกล่าวเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นของผู้ร้องโต้แย้งการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ใช้คำว่าต้นร่างคำพิพากษาในบันทึกรับรองคำพิพากษาของประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นทางปฏิบัติภายในของศาลฎีกาในการทำคำพิพากษาเท่านั้น อีกทั้งที่ผู้ร้องอ้างว่าในบันทึกรับรองของประธานศาลฎีกาไม่ได้มีข้อความระบุว่าผู้พิพากษาที่มิได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาได้มีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็เห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๔๐ (๒) มีข้อความบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ อาจทำความเห็นแย้งได้ ส่วนในศาลฎีกามิได้บัญญัติให้ทำได้ ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลฎีกาจึงไม่อาจทำความเห็นแย้งได้ เมื่อผู้พิพากษาศาลฎีกา ๓ นายลงชื่อครบองค์คณะในต้นร่างคำพิพากษาแล้ว ก็แสดงว่าผู้พิพากษาทั้ง ๓ นายมีความเห็นพ้องด้วยในคำพิพากษานั้นแล้ว แม้จะมีเหตุทำให้ลงชื่อในคำพิพากษาไม่ครบองค์คณะทั้ง ๓ นาย ในภายหลังก็ตามก็ไม่จำเป็นต้องระบุข้อความดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาอีก ปรากฏว่าก่อนผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว นายประเสริฐ อุดมอมรรัตน์ จำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นจำเลยร่วมกับผู้ร้องคนหนึ่งได้ยกข้อกล่าวอ้างตามคำร้องขึ้นคัดค้านคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลังต่อศาลฎีกาตามคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๒๘๔๒/๒๕๔๐ ของศาลฎีกา ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย มาแล้ว ในคดีดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก ๒ คน ที่ได้ลงนามในต้นร่างคำพิพากษาแล้ว แต่ได้เกษียณอายุราชการไป ๑ คน และย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นอีก ๑ คน ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษา ดังบันทึกของประธานศาลฎีกาต่อท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว การที่องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาลงลายมือชื่อไว้ในต้นร่างคำพิพากษาย่อมแสดงแจ้งชัดแล้วว่าองค์คณะดังกล่าวมีความเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษานั้น เมื่อประธานศาลฎีกาแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อโดยอ้างถึงการลงลายมือชื่อในต้นร่างคำพิพากษาเป็นสำคัญจึงเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ถือได้ว่ามีการร่วมปรึกษาครบองค์คณะตามกฎหมายและเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว” คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจึงเด็ดขาดและเป็นยุติ มีผลผูกพันจำเลยร่วมทุกคนรวมทั้งผู้ร้องด้วย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐

โดยที่คดีนี้เป็นเรื่องในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ผู้ร้องยกเหตุตามคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าเป็นกรณีที่ศาลยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นบังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๖๔ นั้น เห็นว่ากรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าศาลฎีกามิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่งในการทำหรือเขียนคำพิพากษาเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องได้ซึ่งเป็นการอ้างว่า ศาลฎีกาได้กระทำการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทกฎหมายที่ศาลจะยกขึ้นใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก เพราะคดีนี้ศาลฎีกาได้พิพากษาคดีถึงที่สุดไปแล้วไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวตามที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติไว้ อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับมาตรานี้ ก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ถึงที่สุดไปแล้ว ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม เรื่องตามที่ผู้ร้องอ้าง จึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามปัญหาข้อ ๒ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพิกถอนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อกฎหมาย และขอให้วินิจฉัยว่าผู้ร้องกับพวกทั้งแปดคนมีกรรมสิทธิ์ในที่นามีโฉนดที่ซื้อมาเต็มทั้งแปลงเนื้อที่ ๑๔๐ ไร่เศษโดยชอบ กับขอให้มีคำสั่งรอ หรือ งด หรือเพิกถอนการบังคับคดีนี้ตามสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องกับพวกที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ฯลฯ โดยอ้างว่า คดีที่โจทก์ทั้งสองฟ้องผู้ร้องกับพวก ศาลต้องบังคับตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว แต่คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหลังได้พิพากษาให้ผู้ร้องกับพวกแพ้คดีโดยบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลต่างๆ แยกเป็น ๔ ระบบคือ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง และระบบศาลทหาร ศาลแต่ละระบบแยกเป็นอิสระต่างหากจากกันทั้งเขตอำนาจศาลและการบริหารงานด้านธุรการ ดังนั้น ระบบศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ศาลสูงสุดของระบบศาลอื่นๆ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเรื่องใดบ้าง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น ไม่มีอำนาจเป็นศาลสูงสุดของประเทศที่จะใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อแก้ไข กลับหรือยกคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลในระบบอื่นๆ อันถึงที่สุดไปแล้วได้ที่ มาตรา ๒๖๔ วรรคสามของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดไปแล้ว” นั้น มีความหมายเพียงว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ศาลจะยกขึ้นใช้บังคับแก่คดี มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นวิธีการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ทั้งนี้คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดไปแล้ว ดังนั้น คู่ความในศาลระบบอื่นที่แพ้คดีจึงไม่มีสิทธิยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ หรือมาตราอื่นใดในรัฐธรรมนูญขึ้นอ้าง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าคำพิพากษาของศาลอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

คดีนี้ปรากฏว่า ศาลจังหวัดนนทบุรีได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ที่พิพากษาให้ผู้ร้องกับพวกรวม ๘ คนจำเลยแพ้คดี ให้คู่ความฟังเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจึงถึงที่สุดในปี ๒๕๓๗ อันเป็นระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้ถูกยกเลิกไปเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ดังนั้น คำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวจึงเด็ดขาดถึงที่สุดไปแล้วตั้งแต่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกยกเลิกไป ปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพราะขณะนั้นยังไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าจำเลย หรือผู้ร้องได้ยกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ขึ้นโต้แย้งคัดค้านว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญศาลที่พิจารณาคดีดังกล่าวจึงไม่ต้องรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว เพื่อส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมคนละระบบกับศาลรัฐธรรมนูญจึงมีผลเด็ดขาดถึงที่สุดไปแล้ว ตั้งแต่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ร้องจึงไม่อาจอ้างมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องได้อีก และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจที่จะรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งความเห็นกรณีคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ส่งเรื่องที่ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งความเห็นของนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ใช้บังคับคดีแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ ในคดีดังกล่าวไม่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้พิพากษาคดีไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง เกี่ยวกับการลงชื่อของผู้พิพากษาในคำพิพากษาศาลฎีกาไม่ครบถ้วน แม้ประธานศาลฎีกาจะรับรองว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงชื่อได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะและลงนามไว้ในต้นร่างคำพิพากษา แต่ประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งว่าผู้พิพากษาท่านนั้นมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ครบองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองตกเป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับแก่คดีและยังไม่ถึงที่สุดตามกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีคือพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนวันที่โจทก์ฟ้อง คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ อันเป็นเหตุให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กฎ หรือข้อบังคับที่ให้ใช้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ จึงส่งความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

มาตรา ๒๓๖ บัญญัติว่า “การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เห็นว่า ผู้ร้องอ้างว่าคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองตัดสินไม่ครบองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาสามนายเป็นการไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสองและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ เป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่ากระบวนการทำคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ร้องไว้ซึ่งผู้ร้องไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านได้ก่อนอ่านคำพิพากษาศาลฎีกา และศาลจังหวัดนนทบุรีได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีเหตุสมควรรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นหลักของคดีว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมีผู้พิพากษาศาลฎีกาลงชื่อในคำพิพากษา ๑ ท่าน และมีบันทึกของประธานศาลฎีกาจดแจ้งว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก ๒ ท่านได้ลงชื่อไว้ในต้นร่างคำพิพากษาแล้ว โดยไม่มีข้อความว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ๒ ท่านดังกล่าวมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสองและขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องได้อ้างในคำร้องว่าศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๒๘๔๒/๒๕๔๐ ซึ่งเป็นคดีเรื่องเดียวกับคดีนี้แต่ผู้ร้องไม่เห็นพ้องด้วย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๔๒/๒๕๔๐ วินิจฉัยสรุปได้ว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก ๒ นาย ที่ได้ลงชื่อในต้นร่างคำพิพากษาแล้วแต่ได้เกษียณอายุราชการ ๑ นาย และย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ๑ นาย ก่อนที่จะลงชื่อในคำพิพากษาดังบันทึกของประธานศาลฎีกาต่อท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว การที่องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาลงชื่อไว้ในต้นร่างคำพิพากษาย่อมแสดงแจ้งชัดแล้วว่าองค์คณะดังกล่าวมีความเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษานั้น เมื่อประธานศาลฎีกาจดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงชื่อโดยอ้างถึงการลงชื่อในต้นร่างคำพิพากษาเป็นสำคัญ จึงเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ถือได้ว่ามีการร่วมปรึกษาคดีครบองค์คณะตามกฎหมายและเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อศาลฎีกาได้วินิจฉัยข้อกฎหมายว่าคดีนี้ได้พิพากษาคดีครบองค์คณะตามกฎหมายและเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในฐานะที่ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าวจึงถึงที่สุดตามกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวและต้องถือว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ข้ออ้างของผู้ร้องฟังไม่ได้ คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ แล้ว

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งในประเด็นว่า ศาลนำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วมาใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลยนั้น เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง มิใช่โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่ใช่เป็นเรื่องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยมาตรา ๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยมา จึงวินิจฉัยประเด็นหลักว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ แล้ว

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย เรื่อง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นโต้แย้งดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน ได้เป็นโจทก์ฟ้องนางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้จำเลยโอนขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน (นา) ให้แก่โจทก์ทั้งสอง คนละ ๒๕ ไร่ ตามพื้นที่ที่โจทก์เช่าทำนาอยู่เดิมในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่จำเลยซื้อไปจากเจ้าของเดิม (ผู้ให้เช่าที่นา) ศาลจังหวัดนนทบุรีพิพากษายกฟ้องเพราะเห็นว่าฟ้องของโจทก์เคลือบคลุม โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุม จึงพิพากษาให้ยกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑) ต่อมาศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิจารณาพิพากษาใหม่ให้จำเลยทั้ง ๘ คนโอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสองคนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่จำเลยซื้อมา ถ้าจำเลยทั้ง ๘ ไม่โอนให้ ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน (คำพิพากษาฎีกา ที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖) นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ได้นำพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลย เป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ ทั้งนี้ ยังผลให้จำเลยต้องขายที่นาให้แก่โจทก์ในราคาเดิม (ไร่ละหนึ่งหมื่นบาท) ที่จำเลยซื้อมาจากผู้ให้เช่าเดิม แต่ตามพระราช

บัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โจทก์มีสิทธิซื้อนาจากจำเลยตามราคาดังกล่าวหรือตามราคาตลาด แล้วแต่ว่าราคาใดจะสูงกว่ากัน ซึ่งปัจจุบันที่นาดังกล่าวมีราคาตลาดสูงถึงไร่ละประมาณแปดแสนถึงหนึ่งล้านบาท นอกจากนี้ โจทก์ยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดไว้

๒. คำพิพากษาฎีกาทั้งสองดังกล่าวข้างต้น ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไว้ไม่ครบองค์คณะ แม้ว่าประธานศาลฎีกาจะได้บันทึกรับรองว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงนามในคำพิพากษาฎีกาได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ แต่ที่ไม่ได้ลงนามในคำพิพากษาก็เพราะต้องไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือเกษียณอายุราชการไปก่อนที่จะลงนามในคำพิพากษาฎีกาก็ตาม แต่ประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งระบุข้อความให้ชัดแจ้งว่า "และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น" ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง คำพิพากษาฎีกาทั้งสองนั้น จึงเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓

๓. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้ใช้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบังคับแก่คดีเป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ผู้ร้องขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้น ก็คือ คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว หรือไม่ โดยที่มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

... ฯลฯ..."

จึงเห็นได้ว่าเรื่องที่ศาลเองหรือคู่ความจะขอให้ศาลส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามนัยมาตรา ๒๖๔ ได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องของ "บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี" ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เท่านั้น แต่ข้อโต้แย้งข้อแรกและข้อที่สองของผู้ร้อง ต่างก็เป็นการกล่าวอ้างถึงคำพิพากษาที่ผู้ร้องเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ซึ่งบัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"

ข้อโต้แย้งข้อแรกเป็นการอ้างว่าศาลใช้พระราชบัญญัติผิดฉบับ คือพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนวันที่โจทก์ฟ้อง แทนที่จะใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้อง แต่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร กรณีจึงไม่อยู่ในขอบข่ายของมาตรา ๒๖๔

ข้อโต้แย้งข้อที่สอง เห็นว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เป็นการอ้างว่าศาลฎีกามิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง แต่ผู้ร้องมิได้อ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ข้อโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองข้อดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่แท้จริงเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมมายังศาลรัฐธรรมนูญ นั่นเอง ด้วยเหตุที่ว่าผู้ร้องเห็นว่าศาลยุติธรรมมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่มิใช่เป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา ๒๖๔ จึงเห็นสมควรที่จะกล่าวย้ำว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะรับฟังคำอุทธรณ์ต่อคำพิพากษาของศาลอื่นแต่อย่างใด หากศาลอื่นพิจารณาพิพากษาคดีไปในทางที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยหรือไม่เป็นที่พอใจ คู่ความฝ่ายนั้นจะหาทางเยียวยาได้ก็โดยการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ไปยังศาลที่สูงขึ้นภายในระบบศาลเดียวกันนั้น และเมื่อได้อุทธรณ์หรือฎีกาถึงศาลสูงสุดแล้ว ไม่ว่าผลของคดีจะเป็นประการใดก็ตาม คดีก็ต้องถือว่าเป็นที่สิ้นสุด และศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขคำพิพากษาของศาลอื่นที่ผิดพลาด (หากมีการผิดพลาดเกิดขึ้นจริง) แต่ประการใด

ส่วนข้อโต้แย้งข้อที่สามเป็นการอ้างถึง “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ใช้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบังคับแก่คดี” ซึ่งอาจดูสอดคล้องกับมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการโต้แย้งที่เลื่อนลอย เพราะผู้ร้องไม่สามารถหยิบยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขึ้นอ้างอิงเป็นการเฉพาะเจาะจงได้ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเช่นว่านี้ย่อมต้องมีลักษณะเป็นกลางอยู่ดี กล่าวคือ สามารถใช้บังคับได้กับคำพิพากษาทั้งที่ถูกและที่ผิดเช่นเดียวกันหมด จึงไม่มีทางเป็นบทบัญญัติที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เลย จึงเห็นว่าคำโต้แย้งดังกล่าว “ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย” ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องซึ่งคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ผู้ร้อง ขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย ซึ่งผู้ร้องเป็นจำเลยที่ ๖ ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ผู้ร้องอ้างว่าคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีลงลายมือชื่อไว้ไม่ครบองค์คณะ แม้ประธานศาลฎีกาจะบันทึกรับรองว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาดังกล่าวจะได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ โดยแจ้งเหตุที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อว่าไปดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง เกษียณอายุราชการบ้าง แต่ประธานศาลฎีกาไม่ได้จดแจ้งระบุข้อความให้ชัดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” ซึ่งเป็นข้อความที่จะต้องระบุไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น คำพิพากษาฎีกาทั้งสองฉบับจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ และการที่ศาลจังหวัดนนทบุรีนำพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาใช้บังคับกับคดีดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดนนทบุรีไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ผู้ร้องถูกฟ้องเป็นจำเลยที่ ๖ โดยโจทก์ทั้งสองขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีพิพากษาให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสอง ในที่สุดมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสองตามฟ้อง ผู้ร้องเห็นว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาทั้งสองฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยดังนี้

๑. คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบองค์คณะ โดยมีประธานศาลฎีกาบันทึกรับรองว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อนั้นได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ แต่ไม่มีข้อความว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ

๒. การที่ศาลจังหวัดนนทบุรีนำกฎหมายที่ถูกยกเลิกแล้วมาใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นข้อ ๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า "คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่ง หรือถ้าผู้พิพากษาคนใดลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคนนั้นมิได้ลงลายมือชื่อและมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้วกลัดไว้ในสำนวนความ" ผู้ร้องคัดค้านว่า การที่ประธานศาลฎีการับรองเพียงว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อนั้นได้ร่วมประชุมปรึกษาด้วยเท่านั้น แต่ไม่ได้รับรองว่า "มีความเห็นพ้องด้วย" นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องอ้างว่า ประธานศาลฎีกามิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ เท่านั้น ผู้ร้องมิได้คัดค้านว่ามาตรา ๑๔๑ ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด จึงไม่ใช่กรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนในประเด็นข้อ ๒ ที่ว่าการที่ศาลจังหวัดนนทบุรีนำกฎหมายที่ถูกยกเลิกแล้วมาใช้บังคับคดีนั้น ก็เป็นกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าศาลจังหวัดนนทบุรีใช้กฎหมายไม่ถูกต้องเท่านั้น ดังนั้น การที่ศาลจังหวัดนนทบุรีใช้กฎหมายถูกต้องหรือไม่ ก็ไม่ใช่กรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๑ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง โต้แย้งการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ศาลจังหวัดนนทบุรี)**

**ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ส่งเรื่องศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ดังมีความเห็นมาสรุปได้ดังนี้

ศาลจังหวัดนนทบุรีได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำเนาคำร้องของ นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ได้โต้แย้งบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดี ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาของคดีเริ่มจาก นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ (ผู้ร้อง) กับพวกรวม ๘ คน ได้ถูก นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวก ๒ คน ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ที่นา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๕๓/๒๕๒๔ ศาลจังหวัดนนทบุรีพิพากษายกฟ้องเพราะเป็นการฟ้องที่เคลือบคลุมตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖

โจทก์ (นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวก) อุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕๐/๒๕๒๗ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕๕/๒๕๒๘

โจทก์ฎีกา และศาลฎีกาเห็นว่า คำฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุม จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑

ศาลจังหวัดนนทบุรี (ศาลชั้นต้น) พิพากษาใหม่และมีคำพิพากษาให้จำเลยทั้ง ๘ โอนขายที่ดินให้โจทก์ทั้ง ๒ ถ้าจำเลยไม่โอนให้ ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย

จำเลยอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ ๔๒๔๕/๒๕๓๑ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๔๐/๒๕๓๔

จำเลยฎีกา และศาลฎีกาพิพากษายืน คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖

จำเลย (ผู้ร้อง) นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้ศาลรอการบังคับคดีไว้ก่อน เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ โดยมีคำกล่าวหาว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ใช้บังคับกับจำเลยหรือผู้ร้องไม่ได้ เพราะเป็นการพิพากษาคดีที่ไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓

ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องนี้ไว้พิจารณา เพราะเป็นกรณีที่ศาลเป็นผู้ส่งเรื่องผ่านกระทรวงยุติธรรมมาอย่างเป็นทางการ สำหรับประเด็นปัญหาเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาฎีกา ๒ ฉบับดังกล่าวว่าศาลดำเนินการพิพากษาไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง จึงใช้บังคับกับจำเลย (ผู้ร้อง) ไม่ได้

เนื่องจากผู้ร้องร้องว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาดำเนินการพิพากษาคดีที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ไม่ถูกต้องเพราะผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การร้องของผู้ร้องเป็นเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้พิพากษาศาลฎีกา มิได้เป็นกรณีที่ศาลจะนำกฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับคดี ตามมาตรา ๒๖๔ แต่ประการใด จึงยกคำร้อง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ตามหนังสือที่ ยธ ๐๕๐๓/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ กระทรวงยุติธรรมได้รายงานศาลรัฐธรรมนูญว่า นางศิริพร พรสุทธิชัยพงษ์ จำเลยที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๔/๒๕๒๖ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ระหว่าง นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวกรวม ๒ คน โจทก์ นางมุ้ยเอ็ง แซ่ตัน กับพวกรวม ๘ คน จำเลย ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี โต้แย้งว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับแก่คดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลส่งความเห็นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลจังหวัดนนทบุรีจึงขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งสำเนาสำนวนคดีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ กระทรวงยุติธรรมจึงส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามสำเนาคำร้องดังกล่าวว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ตำบลขุนศรี (คลองขุนศรี) อำเภอไทรน้อย (บางปลา) จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑๔๐ ไร่ หลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ให้บุคคลอื่นเช่าทำนา โจทก์ทั้งสองได้เช่าทำนาสืบต่อจากบิดามาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ในพื้นที่คนละ ๒๕ ไร่ จำเลยทั้งแปดได้ร่วมกันรับซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากหลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ในราคา ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท การโอนขายที่ดินแปลงดังกล่าวจากหลวงพรสมิทธวิชชาการ (พร) ผู้ให้เช่าที่ดินไม่ได้แจ้งการที่จะขายที่ดินดังกล่าวให้โจทก์ทั้งสองผู้เช่าได้ทราบก่อน โจทก์ประสงค์จะซื้อที่ดินดังกล่าว จึงได้ติดต่อจำเลยทั้งแปดให้โอนขายให้โจทก์ทั้งสองคนละ ๒๕ ไร่ ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ซื้อมาตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่จำเลยไม่ยอมขายให้ โจทก์จึงฟ้องศาลเพื่อบังคับให้จำเลยโอนขายที่ดินที่พิพาทให้โจทก์คนละ ๒๕ ไร่ ตามราคาดังกล่าว ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นว่าฟ้องของโจทก์เคลือบคลุม จึงพิพากษายกฟ้อง โจทก์ทั้งสองยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ทั้งสองฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุม จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ให้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ตามนัยที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๑ ศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิพากษาใหม่แล้ว พิพากษาให้จำเลยทั้งแปดโอนขายที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๕๕๗๔ ตำบลขุนศรี (คลองขุนศรี) อำเภอไทรน้อย (บางปลา) จังหวัดนนทบุรี ให้แก่โจทก์ทั้งสองคนละ ๒๕ ไร่ ตามพื้นที่เช่าทำนาเดิมในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ซื้อมา หากจำเลยทั้งแปดไม่โอน ให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย จำเลยทั้งแปดอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยทั้งแปดฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๖ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งมีประเด็นดังนี้

๑. ผู้ร้องเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๑ ที่พิพากษาให้ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาพิพากษาใหม่ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ที่พิพากษาให้โจทก์ชนะคดี ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะลงลายมือชื่อไม่ครบองค์คณะและประธานศาลฎีกาได้บันทึกรับรองว่าผู้พิพากษาที่มิได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษา ได้ลงลายมือชื่อไว้ในต้นร่างคำพิพากษาแล้ว แต่มิได้จดแจ้งรายการข้อความให้ปรากฏชัดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” จึงไม่ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจกล่าวอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ มาเป็นเอกสารหลักฐานดำเนินการบังคับคดีนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ และไม่อาจถือได้ว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นอันถึงที่สุด อันต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวถึงที่สุดแล้วหรือไม่

๒. ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้ใช้การจดแจ้ง และหรือให้คำพิพากษาดังกล่าวบังคับกับคดีนี้ย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และในการที่ศาลจะใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแก่คดีนี้ ผู้ร้องในฐานะจำเลยที่ ๖ ได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าคำกล่าวของผู้ร้องที่ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้ใช้การจดแจ้ง..... ย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้” ตามประเด็นข้อ ๒ ข้างต้น เป็นคำกล่าวที่ห้วน และไม่ครบถ้วนกระบวนความ ทำให้ไม่เข้าใจว่าผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อโต้แย้งตามประเด็นข้อ ๑ ที่ว่า “ประธานศาลฎีกาได้บันทึกรับรองว่า.....แต่มิได้จดแจ้งรายการข้อความให้ปรากฏชัดแจ้งว่า “และมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น” จึงไม่ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” ย่อมเข้าใจได้ว่า คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด” ดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้ร้องหมายถึงบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในเบื้องต้นนี้ จะพิจารณาว่าการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ

จะได้พิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า ตามนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดต้องด้วยมาตรา ๖ ต้องกระทำในขณะที่ศาลยังมิได้พิพากษาคดีนั้น เพราะข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว” ย่อมแสดงให้เห็นโดยปริยายว่าคดีนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล ดังนั้น การที่ผู้ร้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลังจากที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาคดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลยแล้ว จึงไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้น และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่คู่ความที่จะร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้พิจารณาวินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยที่การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามคำร้องดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้ส่งความเห็นกรณีคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายยัง บรมทองชุ่ม กับพวก เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องกับพวกต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ขอให้จำเลยกับพวกโอนขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่โจทก์ ตามเนื้อที่ที่ดินที่โจทก์เช่าทำนาอยู่ในราคาไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ผู้ร้องกับพวกซื้อมาจากเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม ศาลจังหวัดนนทบุรีพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุฟ้องโจทก์เคลือบคลุม ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษากลับให้ยกคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ศาลจังหวัดนนทบุรีได้พิจารณาพิพากษาใหม่ให้ผู้ร้องกับพวกโอนขายที่ดินให้แก่โจทก์ตามราคาที่โจทก์ซื้อมาถ้าผู้ร้องกับพวกไม่ยอมให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของผู้ร้องกับพวก ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิพากษายืน ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓๒/๒๕๓๖ ตามคำพิพากษาฎีกาทั้งสองฉบับ ดังกล่าว ผู้พิพากษาศาลฎีกาลงลายชื่อไม่ครบองค์คณะ ประธานศาลฎีกาได้บันทึกว่าผู้พิพากษาที่ไม่ได้ลงนามในคำพิพากษาศาลฎีกาได้ร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะแต่ไม่ได้ลงนามไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกา เพราะไปดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง เกษียณอายุบ้าง โดยไม่ได้จดแจ้งว่ามีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษานั้น คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และในการวินิจฉัยคดี ศาลจังหวัดนนทบุรีได้นำพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อนวันที่โจทก์ฟ้องมาปรับใช้บังคับแก่คดีนี้อันเป็นผลให้ผู้ร้องกับพวกแพ้คดี การที่ประธานศาลฎีกาไม่บันทึกจดแจ้งว่าผู้พิพากษาที่มิได้ลงลายมือชื่อมีความเห็นพ้องด้วยคำพิพากษาและการที่ศาลจังหวัดนนทบุรีปรับบทกฎหมายไม่ถูกต้องเป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ กรณีต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของศาลจังหวัดนนทบุรีและประธานศาลฎีกาขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าที่ผู้ร้องร้องว่า ศาลจังหวัดนนทบุรีวินิจฉัยคดีและปรับบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย และประธานศาลฎีกาไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เป็นการกล่าวอ้างว่า ศาลจังหวัดนนทบุรี และประธานศาลฎีกาปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่กล่าวอ้างว่า ศาลจังหวัดนนทบุรีและประธานศาลฎีกาใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบังคับแก่คดีของผู้ร้อง กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ผู้ร้องจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ผู้ร้องอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ นั้น เห็นว่า ในบทมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติเป็นหลักการว่าในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ศาลทุกศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เป็นการรับรองถึงอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการทั่วไป มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนพิจารณาของศาลแพ่ง ปรากฏว่า โจทก์ที่ ๑ และโจทก์ที่ ๒ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่า ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ เมื่อระหว่างปลายปี ๒๕๓๕ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่นพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินรวมทั้งของโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมากทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมกับสถาบันการเงินอื่นๆ อีกรวม ๑๕ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบและแก่ประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยมิได้ระมัดระวังกระทำการให้เป็นความลับทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิม รวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่นๆ รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกันโดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพอ การกระทำต่างๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๗ ดังกล่าว ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องให้ยกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องพร้อมทั้งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นและได้ออกนั่งพิจารณาฟังข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว

ตามข้อโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง ..... **สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้**" มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "**สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้**โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง ....." และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัด**สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง**ไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งจะเห็นได้ว่า**สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง**ไว้ตามมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วย "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" คือ**สิทธิที่จะฟ้อง**หน่วยราชการ **หน่วยงานของรัฐ** รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ **ที่เป็นนิติบุคคล** เท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์โต้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ....." และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า "ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ ..... มิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด" ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ไม่จำต้องพิจารณามาตรา ๒๙ วรรคสอง ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ และจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๙ วรรคสอง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เท่านั้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้.....” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติถึง**สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ** และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึง**สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้** แต่**สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่**มิได้บัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายประเสริฐ นาสกุล<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อติเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายปรีชา เฉลิมวณิชย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๐ ก วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด คือ นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยศาลแพ่งอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ทั้งสองได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นที่ได้โต้แย้งนี้ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนพิจารณาของศาลแพ่งปรากฏว่า

๑. โจทก์ที่ ๑ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) เป็นสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินค้ำประกัน โดยในการประกอบธุรกิจเงินทุนนั้น โจทก์ที่ ๑ อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของจำเลยที่ ๖ ส่วนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๒. โจทก์ที่ ๒ นายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ฝากเงินไว้กับโจทก์ที่ ๑ ซึ่งในการดำเนินคดีนี้ โจทก์ที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้โจทก์ที่ ๒ ดำเนินคดีแทนโจทก์ที่ ๑

๓. จำเลยทั้งเจ็ดที่โจทก์ทั้งสองยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ประกอบด้วย

(๑) จำเลยที่ ๑ นายเริงชัย มะระกานนท์ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) จำเลยที่ ๒ นายจรุง หนูขวัญ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๓) จำเลยที่ ๓ นายศิริ การเจริญดี ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) จำเลยที่ ๔ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๕) จำเลยที่ ๕ นายทนง พิทยะ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๖) จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๗) จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง

๔. จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ได้เสนอคำแนะนำต่อจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ โดยจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ ในคำสั่งดังกล่าวมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการพร้อมกับโจทก์ที่ ๑ อีก ๑๕ แห่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้จำเลยที่ ๑ เสนอให้จำเลยที่ ๕ สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีก ๔๒ แห่ง รวมเป็น ๕๘ แห่ง

คดีนี้สืบเนื่องมาจาก จำเลยที่ ๑ ได้ล่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุน และนำเอาข้อมูลของสถาบันการเงินที่รู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินประสบภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งจำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปช่วยเหลือตามสมควรแล้ว เป็นเหตุให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้เงินฝากตามตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทโจทก์ที่ ๑ ได้ถอนเงินไปจากโจทก์ที่ ๑ จำนวนมาก จนทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่องในการดำเนินกิจการ โดยเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการต้องกระทำเป็นความลับและด้วยความระมัดระวัง ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ จำเลยที่ ๑ ได้ให้ข่าวเกี่ยวกับปัญหาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้ง โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์โดยเจตนาจะลดจำนวนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือจำนวนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีควบกิจการโดยไม่มีกฎระเบียบที่รองรับเพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อโจทก์ที่ ๑ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนดหลายฉบับเพื่อดำเนินการเรื่องนี้ นอกจากนี้ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการตามที่ปรากฏในคำฟ้องของโจทก์โดยการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๓,๒๔๕ ล้านบาท และเป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๒ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๖ บาท โดยขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันชดใช้ความเสียหาย

๕. ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ได้บรรยายฟ้องว่า ได้ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕

๖. วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ขอให้ศาลแพ่งส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า ไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม

๗. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลได้สั่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นพร้อมสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ โดยจำเลยทั้งสามยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำว่า คู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า คดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวที่โต้แย้ง กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำต้องส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๘. ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ในคำร้องนี้ว่า เนื่องจากคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนพิจารณาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ไม่ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลแพ่งได้ตรวจพบแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงเห็นควรให้เพิกถอนคำสั่งศาลดังกล่าวเสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็นให้ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงความเห็นโดยจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงสรุปได้ว่า

จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า กรณีรับฟังเป็นข้อยุติได้ว่า คำฟ้องของโจทก์ต่อศาลแพ่ง เป็นการฟ้องด้วยเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่

ของรัฐ มิได้ฟ้องให้จำเลยต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว และในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสาระสำคัญสองประการคือ มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำหน้าที่และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ โดยในคำฟ้องได้กล่าวว่า จำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำในหน้าที่ และยังฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่จำเลยสังกัดอยู่ ให้รับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหายที่โจทก์อ้างว่า จำเลยและเจ้าหน้าที่คนอื่นซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำความเสียหายต่อโจทก์แล้วจึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างไร

จำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า การจะฟ้องข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ได้เพียงใดหรือไม่นั้น ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จำเลยที่ ๕ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ ของกระทรวงการคลังตามที่โจทก์บรรยายฟ้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยแท้ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ และเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีสรุปได้ว่า

โจทก์ที่ ๒ เบิกความโดยอ้างคำชี้แจงเป็นหนังสือและมีความเห็นโดยมีใจความสำคัญว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายไม่ให้ฟ้องผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ โดยกระบวนการของรัฐที่จะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีลักษณะไม่โปร่งใสและผู้เสียหายไม่มีส่วนเข้าไปรับรู้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจไม่ได้รับสภาพบังคับทางแพ่งอย่างเหมาะสมแก่ความผิด ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการเลือกปฏิบัติและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

จำเลยที่ ๔ เบิกความโดยอ้างหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบแถลงการณ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการส่วนตัวจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ต่อมาโจทก์ที่ ๒ และจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย คือ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๒ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓๕ (๑) ดังนี้

มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"

วรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย"

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"

..... ฯลฯ .....

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"

ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ประเด็นปัญหาแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ต่อกรณีนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นปัญหาแรก ที่โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้อย่างชัดแจ้งว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง โดยมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในคดีดังกล่าวได้โดยตรง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง ..... สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง ....." มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ให้สิทธิของบุคคล

ที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้รับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล) ด้วย ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์โต้แย้งนั้น หาใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยของมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญไม่

ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง .....”

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แล้ว และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เมื่อผลเป็นเช่นนี้จึงไม่จำต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ยิ่งไปกว่านั้นในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง และ (๑) บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” และ (๑) บัญญัติว่า “(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ .....” ดังนั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ โดยเหตุผลดังกล่าว ข้ออ้างโจทก์ในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ในประเด็นปัญหาที่สอง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่ได้พิจารณามาในประเด็นปัญหาแรก เมื่อมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” อีกด้วย

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณามาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของโจทก์ ในคดีของศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ระหว่าง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ซึ่งยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ในข้อหาละเมิดซึ่งศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยศาลอ้างเหตุผลว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลส่งความเห็นที่โต้แย้งไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้อง คำคู่ความและรายงานกระบวนพิจารณาของศาลแพ่งว่า

โจทก์ที่ ๑ เป็นสถาบันการเงินและเป็นนิติบุคคล โจทก์ที่ ๒ เป็นกรรมการของบริษัทโจทก์ที่ ๑ และเป็นผู้ถือหุ้นและผู้ฝากเงิน

จำเลยที่ ๑ เป็นผู้ว่าการและประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๒ เป็นรองผู้ว่าการและรองประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๓ เป็นผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๔ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๕ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย (เป็นนิติบุคคล)

จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง (เป็นนิติบุคคล)

โจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัทโจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ เสนอแนะจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ และจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่ง เมื่อ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้โจทก์

ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการพร้อมกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นอีก ๑๕ แห่ง จำเลยที่ ๑ ล่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุนและนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชน เป็นเหตุให้ประชาชนที่เป็นเจ้าหนี้สถาบันการเงินถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ ไปเป็นจำนวนมาก ทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่อง จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียน และให้ข่าวปัญหาเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้งโดยจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ เจตนาจะลดจำนวนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีให้ควบกิจการโดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพออันเป็นการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชดใช้

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสองเฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์บรรยายฟ้องว่าเป็นการร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของโจทก์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งมีคำสั่งคำร้องของโจทก์เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ว่าไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องอีกว่ากรณีของโจทก์ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลแพ่งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ จำเลยทั้งสามดังกล่าวยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องและให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และคำว่า “คู่ความ” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่าคดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวโต้แย้งในเรื่องดังกล่าว กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ต้องส่งความเห็นข้อโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งคำร้องเดียวกันนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า ศาลตรวจพบว่ามีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงให้เพิกถอนคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนพิจารณาลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ เสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็นให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้งสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้สำเนาคำร้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงความเห็น และได้ออกนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว กรณีมีประเด็นพิจารณาว่า

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ หรือไม่

๒. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ หรือไม่

ในประเด็นที่ ๑ โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยวางหลักไว้อย่างชัดแจ้งว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งเป็นผู้ทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองในคดีดังกล่าวโดยตรงได้

ข้ออ้างนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องทางราชการไว้ใน มาตรา ๖๒ ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ **หน่วยงานของรัฐ** รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ **ที่เป็นนิติบุคคล** ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเห็นได้ว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรานี้ คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ **หน่วยงานของรัฐ** รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ **ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น** รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้อง **เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย** การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่าจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดแม้จะมีอยู่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ....”

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แล้วก็ไม่จำต้องพิจารณาในมาตรา ๒๙ วรรคสอง ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๙ วรรคสอง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๕ ยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลมฯลฯ” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง อีกด้วย

สำหรับข้อโต้แย้งของโจทก์ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงเฉพาะ**สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ** และมาตรา ๒๗ ก็บัญญัติถึงเฉพาะ**สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้** เท่านั้น แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ในประเด็นที่ ๒ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น ปรากฏตามคำชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของนายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ โต้แย้งว่า คำสั่งศาลที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอาศัยความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่หน่วยงานของรัฐตามความหมายในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งศาลแพ่งที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่ถูกต้องตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ ที่ศาลแพ่งนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันจะพึงให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ด้วยศาลแพ่งได้ส่งคำร้องของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนันซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ โดยโจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่ง ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ของศาลแพ่งระหว่างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนันซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ นายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒ โจทก์ กับ นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ ที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี ที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ ๔ นายทนง พิทยะ ที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ๖ กระทรวงการคลัง ที่ ๗ จำเลย ในข้อหาละเมิด คำฟ้องของโจทก์ทั้งสองสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๒ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการ ฯ จำเลยที่ ๓ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ ฯ จำเลยที่ ๔ ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๕ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ เสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๔๕ ล้านบาท และโจทก์ที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของโจทก์ที่ ๑ เสียหายคิดเป็นเงิน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๖ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ในชั้นตรวจคำฟ้อง ปรากฏตามรายงานกระบวนพิจารณาของศาลแพ่ง ฉบับลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ว่าศาลแพ่งมีคำสั่งรับคำฟ้อง เฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสองบรรยายคำฟ้องว่า เป็นการร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสอง สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่าโจทก์ทั้งสองมีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงขอให้ศาลแพ่งส่งคำร้องของโจทก์ทั้งสองมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ยุติตามพยานหลักฐานที่ผู้ร้องทั้งสองเสนอมาว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสอง (ผู้ร้องทั้งสอง) สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ อ้างเหตุว่าขัดต่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก โดยมีผู้พิพากษาสองนายลงลายมือชื่อครบองค์คณะ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำคู่ความ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๘ และไม่ถือว่าเป็นคำสั่งในระหว่างพิจารณา หากผู้ร้องทั้งสองไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ก็จะต้องอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลแพ่งมีคำสั่ง ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๒๗,๒๒๘ และ ๒๔๗ บัญญัติไว้ เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องทั้งสองมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่งดังกล่าวภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือน คำสั่งของศาลแพ่งที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งอาจอุทธรณ์ ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ ฎีกา หรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่ระยะเวลาเช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง ฯลฯ” เมื่อผู้ร้องทั้งสองขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คดีสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลแพ่งไปแล้วตั้งแต่ก่อนวันที่ผู้ร้องทั้งสองจะขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องทั้งสองไม่คัดค้านคำสั่งของศาลแพ่งโดยใช้สิทธิอุทธรณ์และฎีกาต่อไปตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าผู้ร้องพอใจในผลของคดีที่เกี่ยวกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อีกต่อไป เพราะถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ย่อมหมายถึงคดีที่เกี่ยวกับคู่ความแต่ละคนที่จะได้รับผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลไม่ว่าชั้นใดก็ตาม มิใช่เป็นคดีที่ถึงที่สุดแล้ว เช่น กรณีของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีนี้ ดังนั้นการที่คดีของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงขัดต่อเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ แม้ว่าคดีที่เกี่ยวกับจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ จะยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งก็ตาม ส่วนการที่มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว” ย่อมหมายถึงในกรณีที่เรื่องที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งครบถ้วนแล้วและศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้เท่านั้น คำวินิจฉัยจึงจะมีผลบังคับตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม มิใช่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยทั้งๆ ที่ผลของคำวินิจฉัยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแก่คดีของผู้ร้องเสียแล้ว ดังเช่นกรณีของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าคำโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงไม่รับเรื่องของผู้ร้องทั้งสองไว้พิจารณา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ**

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒ ในฐานะกรรมการบริษัท เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ ในฐานะรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ ในฐานะผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ ในฐานะผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยโจทก์ทั้งสองกล่าวในฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารของจำเลยที่ ๖ ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองด้วยการเสนอแนะจำเลยที่ ๕ ให้ออกคำสั่งระงับดำเนินกิจการบริษัทโจทก์ที่ ๑ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และหรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย นับถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๕,๔๔๖ ล้านบาทเศษ ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ต้องด้วยมาตรา ๖ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นของโจทก์ทั้งสองเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

จากข้อเท็จจริงตามความเห็นของโจทก์ทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้ร้องในเรื่องนี้ ปรากฏในคำร้องที่ยื่นต่อศาลแพ่งว่า การที่ศาลแพ่งพิพากษาให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยอ้างเหตุตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกมามีผลใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคมและใช้บังคับเฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด มิใช่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และการตรากฎหมายดังกล่าวก็มิได้อ้างอิงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจให้ออกกฎหมายได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ขณะนี้ก็ไม่ได้รับรองให้อำนาจในการออกกฎหมายลักษณะดังกล่าวได้ จึงเห็นว่า

ที่ศาลแพ่งใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญด้วย

ผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและได้มาแถลงด้วยวาจา พร้อมทั้ง เบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ นายจรุง หนูขวัญ นายศิริ การเจริญดี และนายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง ได้ยื่นคำแถลงการณ์คัดค้าน และนายธีระชัย ได้เบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่าที่ศาลแพ่งพิพากษายกฟ้อง จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นการใช้กฎหมายบังคับแก่คดี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคำร้องของผู้ร้องน่าจะเป็นมาตรา ๒๙ ซึ่งบัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดมิได้ โดยมีข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะและจำเป็นเท่านั้น กรณีตามปัญหาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” หมายความว่า ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ ปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติใดหรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ .....” จากข้อเท็จจริงได้ความว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญนี้ จึงไม่อยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น หมายความว่าจะจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เท่ากับเป็นการรับรองให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานดังกล่าวให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญรับรองให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้นั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่จำกัดสิทธิไม่ให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้

สำหรับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเกี่ยวโยงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ จึงเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก เนื่องจากมีความหมายในลักษณะทำนองเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวแล้ว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ระหว่างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) กับพวก โจทก์ นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๗ คน จำเลย เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลแพ่งจึงส่งความเห็นของโจทก์ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์เห็นว่า *"ศาลได้สั่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่า กฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖, ๒๖, ๒๗ และ ๒๙ ดังนั้นประเด็นสำคัญจึงมีว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่"*

โจทก์เห็นว่า คำพิพากษาของศาลที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยอ้างเหตุตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ทั้งนี้ โจทก์ได้อ้างมาตรา ๒๙ ซึ่งบัญญัติว่า

*"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้*

*กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย*

*บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"*

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่

๑. มาตรา ๖ บัญญัติว่า *"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"*

๒. มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า *"สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"*

๓. มาตรา ๒๙ วรรคแรก บัญญัติว่า *"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"*

วรรคสอง บัญญัติว่า *"กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย"*

๔. มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า *"สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

๕. มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า *"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"*

วรรคสอง บัญญัติว่า *"ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้"*

๖. มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า *"ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้*

*(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"*

**พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

มาตรา ๕ วรรคแรก บัญญัติว่า *"หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"*

ศาลรัฐธรรมนูญได้สำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงความเห็น และออกนั่งพิจารณาคดีต่อหน้าคู่กรณีเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว

**ประเด็นที่จะต้องพิจารณา**

ประเด็นที่หนึ่ง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามนัยของมาตรา ๒๙ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรหรือไม่

**ประเด็นที่หนึ่ง**

การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ นั้น เป็นไปตามหลักนิติรัฐ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นมีอยู่ ๓ กลุ่มคือ

๑. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหะสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

๒. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

๓. สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่สิทธิ และเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิ เสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มิได้มีความเด็ดขาด หรือเป็นอาณาบริเวณที่ปลอดจากอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลกับประโยชน์ของส่วนรวม เป็นเรื่องที่จะต้องดำรงอยู่ควบคู่กันไปอย่างมีดุลยภาพ และหากรัฐจะก้าวล้ำเข้าไปในอาณาบริเวณแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะต้องมีเงื่อนไขข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลนั้น

สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองในตัวของมันเอง มิใช่สิทธิเสรีภาพที่มีความเด็ดขาดสมบูรณ์โดยปราศจากขอบเขต แม้แต่เสรีภาพในทางวิชาการที่ถือว่าเป็นเสรีภาพที่ไม่ควรมีการจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รัฐธรรมนูญก็ยังให้ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีหลักการตามวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๙ นั้น เป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม แต่กระนั้นก็ยังอาจมีข้อจำกัดได้ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้วางเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่า หากจะมีการจำกัดแล้วก็จะต้อง

จำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐ โดยระบุว่าจะกระทำได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น

จำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ใช้พร่ำเพรื่อ โดยกำหนดให้ใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

จำกัดเนื้อหาของเรื่องที่รัฐจะใช้อำนาจโดยระบุว่าจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขในการใช้บังคับกฎหมายดังนี้

ผลใช้บังคับของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตราต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องเป็นการทั่วไป

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

การจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก คือการจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย โดยระบุว่า *"แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"* นั้น มิใช่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยแห่งมาตรา ๒๙ วรรคแรก ดังนั้นมูลกรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องพิจารณาถึงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ที่ห้ามนำบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง มาใช้ในวาระเริ่มแรกตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ดังกล่าวข้างต้น เพราะบทบัญญัตินั้นมุ่งหมายยกเว้นให้กับกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองไว้ และมีอยู่ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับในวาระเริ่มแรกเท่านั้น

**ประเด็นที่สอง**

จากความเห็นตามประเด็นที่ ๑ เมื่อการห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามนัยของมาตรา ๒๙ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่โจทก์อ้างว่า *"พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ออกมามีผลบังคับใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และใช้บังคับเฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้ ประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่มีส่วนใดให้อำนาจในการออกกฎหมายลักษณะดังกล่าว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขัดต่อมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง"* จึงเป็นการเข้าใจผิดในการแปลความหมายและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙ ตามเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น

**ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (กรณีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) - ผู้ร้อง)**

ศาลแพ่งมีหนังสือที่ ยธ ๐๒๐๘/๑๔๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ว่า โจทก์ในคดีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) ยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวของโจทก์เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ผู้รับมอบอำนาจ ที่ ๒ รวม ๒ คน เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ รวม ๗ คน ในข้อหาละเมิดซึ่งมีจำนวนทุนทรัพย์ ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑ บาท ๔๕ สตางค์ ต่อศาลแพ่ง เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะกรณีของจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

โจทก์ยื่นคำร้องโต้แย้งคำสั่งศาลแพ่งเมื่อ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ว่าคำสั่งของศาลแพ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ และทำคำร้องยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ ทำคำแถลงคัดค้านยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดตัดสิทธิของโจทก์แต่ประการใด ขอให้ยกคำร้องของโจทก์ เมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ และพิพากษาคดีนี้ต่อไป

กระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ทำคำแถลงคัดค้านยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาศาลแพ่งพิจารณาคดีนี้ในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ แล้วสั่งว่า กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่จำต้องส่งสำนวนคดีนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้พิจารณาคดีนี้อีกและสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งใหม่ให้ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔) ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า (๑) ผู้ถูกร้องดำเนินการไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (๒) ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำฟ้องของผู้ร้องเป็นการฟ้องผู้ถูกร้องเพราะเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (๓) ผู้ถูกร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ (ก) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (ข) มีสาระสำคัญ คือ ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และ (ค) ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ (๔) ผู้ร้องฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยให้รับผิดเต็มตามจำนวนความเสียหายที่ผู้ร้องได้รับจากการที่ผู้ถูกร้องและเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำต่อผู้ร้องแล้ว (๕) หากผู้ร้องชนะคดีก็มิได้หมายความว่า ผู้ถูกร้องจะไม่ต้องรับผิดเพราะพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ได้วางขั้นตอนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบและไล่เบี้ยเอากับผู้ถูกร้องได้อยู่แล้ว

ส่วนผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๕) ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเมื่อ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ (๑) รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติห้าม (๒) รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ฯลฯ (๓) การที่ผู้ถูกร้องดำเนินกิจการต่าง ๆ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ (๔) พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑

ผู้ร้อง (โจทก์ที่ ๒) ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือสรุปได้ว่า (๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วางหลักไว้อย่างชัดแจ้งว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ (๒) เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลจึงหาควรยกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องในคดีดังกล่าวไม่ (๓) คดีของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (๔) เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องมี

พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ อีกต่อไป (๕) การที่พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ห้ามมิให้ประชาชนผู้เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐแล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่อีกทอดหนึ่งนั้น กระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และแถลงด้วยวาจาว่าการปฏิบัติการของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ เป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งไม่ถูกต้อง การที่ผู้ร้องฟ้องจำเลยดังกล่าวเพื่อให้เป็นแบบอย่างในการบริหารราชการแผ่นดิน และมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้อีก การที่ศาลไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ทำให้ผู้ร้องเสียเปรียบ เนื่องจากไม่มีจำเลยที่ศาลไม่รับฟ้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย หากศาลยกฟ้องในกรณีที่เป็นหน่วยราชการแล้ว แม้พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ จะให้อำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่อีก แต่ต้องเสียเวลาและเงินทองจำนวนมาก การฟ้องใหม่ทำให้กระบวนพิจารณาต้องเริ่มต้นใหม่ เป็นผลให้ไม่ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือสรุปได้ว่า (๑) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (นิติบุคคลต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากนิติบุคคล ตามมาตรา ๗๖ และนายจ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างหรือตัวแทนตามมาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ และมาตรา ๔๒๗) เป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เจ้าหน้าที่ทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอก ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่จนเต็มจำนวน ทั้งๆ ที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับเพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะเอาเงินคืนให้ครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย (๒) พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ มีสาระสำคัญ คือ (ก) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดโดยตรงต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหาย คือ ไม่ถูกฟ้อง แต่ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในภายหลัง หากความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ข) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนทำความเสียหายให้หน่วยงานของรัฐ ก็จะพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้รับผิดเฉพาะในส่วนของตน โดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นเกณฑ์ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใน

ผลแห่งละเมิดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย (ค) ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่มีโอกาสขอรับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองได้ก่อนใช้สิทธิทางศาล และให้สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองได้ และ (ง) ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลยุติธรรมอย่างบริบูรณ์ และผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๔) ตอบศาลและผู้ร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการปิดสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้ร้อง (โจทก์ที่ ๒) ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเพิ่มเติมเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒-๔) ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเพิ่มเติมเมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ ว่า (๑) การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่แบ่งแยกชนชั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอภิสิทธิ์ที่จะไม่ต้องถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกร้องเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะ (ก) ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ใช้บังคับ ศาลและหน่วยงานของรัฐได้นำเอาหลักของกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งไม่เป็นธรรม โดยอ้างกรณีศึกษาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาวิเคราะห์ไว้ คือ นายวิชัย วิทยากูล ต้องถูกไล่เบี้ยในมูลละเมิดซึ่งมีผู้ร่วมรับผิด ๔ คน ในที่สุดมีแต่นายวิชัย วิทยากูล เพียงผู้เดียวที่ถูกไล่เบี้ยเต็มจำนวน ทั้งๆ ที่มิได้กระทำให้เกิดผลละเมิดทั้งหมด (ข) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในกรณีความรับผิดทางละเมิดเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาได้รับ คือ ต้องรับผิดเฉพาะในส่วนที่ตนได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันถือได้ว่า เป็นผลใกล้เคียงกับการกระทำโดยเจตนาเท่านั้น หน่วยงานของรัฐควรมีส่วนต้องรับผิดด้วย (ค) การประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ถือว่าเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนขึ้น และถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชน (ง) สิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองในกรณีละเมิด คือ การได้รับค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นการที่ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้สินไหมทดแทนได้ สิทธิของผู้เสียหายจึงได้รับความคุ้มครองเช่นเดิม (๒) รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสังคม จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เพื่อมิให้เสียหาย เดือดร้อน หรือถูกละเมิด การที่ศาลแพ่งไม่รับฟ้องผู้ถูกร้องนั้น ผู้ร้องมิได้รับความเสียหายแต่อย่างใด เพราะ (ก) ความประสงค์ของผู้ร้อง คือ ต้องการเรียกร้องค่าเสียหาย เมื่อผู้ร้องได้ฟ้องและศาลแพ่งได้รับฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกร้องสังกัด และมีความสามารถเพียงพอที่จะชดใช้ค่าเสียหายตามที่ศาลแพ่งกำหนด ในกรณีที่ผู้ร้องชนะคดีแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ จึงไม่ทำให้ผู้ร้องเดือดร้อนเสียหาย หรือถูกรอนสิทธิแต่อย่างใด (ข) ผู้ร้องมีสิทธิขอให้ศาลหมายเรียกเอกสารใดๆ ไปยังผู้ครอบครองได้

ไม่ว่าผู้ครอบครองเอกสารนั้นจะเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ (๓) การที่ผู้ร้องอ้างว่า การฟ้องคดีนี้เพื่อเป็นการประจานการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ และ (๓) ผู้ถูกร้องได้เสนอข้อเท็จจริงในการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินตลอดจนความจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเงินของประเทศเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๔

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๑๒ และมาตรา ๘๒๐

(๓) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ความเห็น

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลแพ่งส่งสำนวนคดีนี้ เพราะคู่ความโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามมาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง ปัญหานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ในกรณีที่จะให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

บัญญัติ" กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติรับรองแต่เพียงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ ฯลฯ นั้น ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยมิได้มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น แต่มิได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยราชการนั้นด้วย ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ ซึ่งต่างกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมีข้อยกเว้นว่า "เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย" หรือ "เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อ ..." ดังเช่นสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคสอง เป็นต้น

ประการที่สอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเป็นการนำเอาหลักความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับแทนการใช้กฎหมายเอกชนด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น โดยมีมาตรา ๔ บัญญัติว่า "ในพระราชบัญญัตินี้ ..." หน่วยงานของรัฐ "หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ..." มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรงได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้..." มาตรา ๖ บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้" และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี" และวรรคสองบัญญัติต่อไปว่า "ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด" ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันแก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากผลแห่งละเมิดของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นกระทำหรือละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นให้ต้องรับผิด โดยไม่มี

ข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น คือขั้นแรก ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ได้กระทำหรือละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ และขั้นที่สอง ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐนั้นมิใช่ผู้ต้องรับผิด พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้รับผิดแต่มิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลผู้เสียหายซึ่งจะฟ้องผู้รับผิดให้ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นตามหลักกฎหมายเอกชนได้ และไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องเสียสิทธิไป กรณีจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และไม่ขัดกับมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๙ แต่อย่างใด

อาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน)
โดย นายโกศล ไกรฤกษ์ ผู้รับมอบอำนาจ ที่ ๑
นายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒ โจทก์

ระหว่าง นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ ที่ ๒
นายศิริ การเจริญดี ที่ ๓
นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ ๔ นายทนง พิทยะ ที่ ๕
ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ๖ กระทรวงการคลัง ที่ ๗ จำเลย

ด้วยศาลแพ่งได้ส่งคำร้องของโจทก์ทั้งสองซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

คดีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากโจทก์ที่ ๑ ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน และโจทก์ที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและมีเงินฝากไว้กับโจทก์ที่ ๑ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดข้อหาว่า จำเลยที่ ๑ ในตำแหน่งผู้ว่าการ จำเลยที่ ๒ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการ จำเลยที่ ๓ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ จำเลยที่ ๔ ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๕ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน กล่าวคือเมื่อระหว่างปลายปี ๒๕๓๙ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับ ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ กำลังเข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่น ได้พากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงิน รวมทั้งโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ เกิดขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์

ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมทั้งสถาบันการเงินอื่นๆ อีกรวม ๕๘ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ และประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท โดยกำหนดให้ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาโดยมิได้ระมัดระวังกระทำการเป็นความลับ ทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิมรวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ ไปเป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ เกิดขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่นๆ อีก รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกันโดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคที่โจทก์ที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ ๑ ได้ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนดอีกหลายฉบับเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ นอกจากนี้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ เช่น จำเลยที่ ๑ ไม่สั่งการให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนแทนผู้ถือหุ้นเดิมของโจทก์ที่ ๑ หลังจากสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ไม่รีบเร่งเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินให้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ปล่อยทิ้งไว้ให้เนิ่นนาน อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเป็นการลับหรือเป็นการภายใน มีการเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาหรือคณะกรรมการฟื้นฟูหลายครั้ง และจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงินเข้มงวดเกินไป จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ มิได้กำหนดขั้นตอนการแก้ไขตามลำดับขั้นที่ควรกระทำและมิได้กำหนดมาตรการรองรับลูกหนี้ที่ดีของสถาบันการเงินเป็นเหตุให้ลูกหนี้ที่ดีในภาคธุรกิจต่างๆ ได้รับผลกระทบกระเทือนกลายเป็นลูกหนี้เสียไป เพราะไม่สามารถประกอบธุรกิจตามปรกติได้ ทำให้วงจรการเงินของลูกหนี้ที่ดีต้องสะดุดหยุดลงจนไม่สามารถชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยแก่โจทก์ที่ ๑ ได้ถึงขั้นลูกหนี้ต้องล้มละลาย ลูกหนี้จึงถูกลดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นเหตุให้สถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการต้องกันสำรองหนี้สงสัยจะสูญเป็นจำนวนมาก จนทำให้เงินกองทุนของโจทก์ที่ ๑ ต้องลดลงอย่างรวดเร็วจนต่ำกว่าทุนจดทะเบียน โดยมิได้เกิดจากโจทก์ที่ ๑ บริหารงานผิดพลาดเอง นักลงทุนจึงเกิดความไม่มั่นใจในการเข้ามาร่วมลงทุนฟื้นฟูโจทก์ที่ ๑ เพราะไม่เชื่อถือมาตรการแก้ไขปัญหาของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ จึงทำให้ไม่สามารถหาเงินเพิ่มทุนจากคนในประเทศได้ จำต้องเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจการเงินเพื่อครอบงำกิจการของสถาบันการเงินในประเทศไทย นอกจากนี้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ร่วมกันสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการธุรกิจหลักทรัพย์ด้วยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีอำนาจ เพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๘ การกระทำต่างๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ดังกล่าวมาเป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒,๘๔๕ ล้านบาท และต้องขาดรายได้จากการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์อีก ๔๐๐ ล้านบาท รวมค่าเสียหายของโจทก์ที่ ๑ เป็นเงิน ๓,๒๔๕ ล้านบาท

ส่วนโจทก์ที่ ๒ ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของโจทก์ที่ ๑ จำนวน ๕๔,๘๐๓,๑๗๑ หุ้น มีมูลค่าเป็นเงิน ๒,๑๘๖ ล้านบาทเศษ เมื่อโจทก์ที่ ๑ ถูกปิดกิจการ มูลค่าหุ้นจำนวนดังกล่าวของโจทก์ที่ ๒ จึงมีค่าเป็นศูนย์ ทำให้โจทก์ที่ ๒ ต้องเสียหายเป็นเงิน ๒,๑๘๖,๑๒๖,๘๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และโจทก์ที่ ๑ ไม่สามารถถอนเงินฝากในรูปตั๋วสัญญาใช้เงินจำนวน ๕,๐๔๓,๕๑๑.๘๘ บาท ทำให้โจทก์ที่ ๒ ต้องเสียหายตามจำนวนเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย รวมค่าเสียหายของโจทก์ที่ ๒ เป็นเงิน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๘ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ที่ ๑ ที่ ๒

ในชั้นตรวจรับคำฟ้อง ศาลแพ่งสั่งรับฟ้องโจทก์เฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ ที่ ๗ และพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ โดยอ้างว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ โจทก์ได้บรรยายฟ้องว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ ให้ยกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งและแถลงเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ ใจความสำคัญว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงคงมีแต่สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดต่อผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นจึงเป็นการใช้กฎหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลจำนวนหนึ่งในสังคมโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ และเป็นการยกเว้นความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้าง นายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะบุคคลกลุ่มเดียวไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญข้อ ๑๐ แล้ว มีมติด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๔ ให้รับคำร้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไป ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นเสียงข้างน้อยเห็นว่าไม่ควรรับคำร้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไป จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของโจทก์มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยข้อแรกว่าที่ศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์เฉพาะจำเลยบางคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคแรก

หรือไม่ เห็นว่าตามหลักทั่วไปบุคคลใดทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้น ส่วนบุคคลอื่นที่มิได้เป็นผู้ทำละเมิดจะต้องร่วมรับผิดกับผู้ทำละเมิดด้วยหรือไม่นั้น ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ บัญญัติให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดที่ลูกจ้างกระทำไปในทางการที่จ้าง แต่มิได้บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เลยว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นด้วยหรือไม่ ดังนั้นจึงไม่อาจนำหลักในมาตรา ๔๒๕ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้เว้นแต่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพราะหน่วยงานของรัฐย่อมมีลูกจ้างได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์หรือฐานะของนายจ้าง ลูกจ้าง เกิดขึ้นโดยอาศัยมูลสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติกำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ

ปัญหาว่าถ้าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดหรือไม่ เมื่อไม่อาจนำหลักเรื่องลูกจ้างนายจ้างมาใช้บังคับได้ดังกล่าวข้างต้น แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องนำหลักว่าด้วยความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ผลก็คือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยกฎหมายมิได้จำกัดความรับผิดไว้เป็นสัดส่วนหรืออัตราส่วนเท่าใด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดเต็มจำนวน เมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกกระทำละเมิดไปแล้ว ก็สามารถไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อความเสียหายได้

สำหรับปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของผู้ได้รับความเสียหายนั้น ตามปรกติบุคคลที่ถูกฟ้องก็มักจะเป็นตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หากศาลฟังข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกหรือโจทก์ได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐก็ต้องร่วมกันรับผิดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ โดยหน่วยงานของรัฐมักจะเป็นผู้ใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์แทนไปก่อน แล้วไปใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นภายหลังตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ในกรณีเช่นนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตลอดมา แต่ต้องมาพลาดพลั้งในการวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่และต้องใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควรแล้วก็อาจไม่เป็นธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นนัก และจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ๆ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์

สุจริตตลอดมาทั้งสู้อุตส่าห์เก็บหอมรอมริบ ทรัพย์สินเล็กๆ น้อยๆ ไว้ใช้จ่ายตามความจำเป็นต้องเสียขวัญและกำลังใจได้ ดังนั้นการนำหลักในมาตรา ๗๖ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่กรณีเช่นนี้ จึงอาจไม่เป็นการเหมาะสมและไม่เป็นการเพียงพอ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นใช้บังคับโดยได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องเสียหาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมอีกหลายประการดังปรากฏรายละเอียดในตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่วนข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ วรรคแรกนั้น ก็เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยทั่วไป และในหมวดที่ ๘ ว่าด้วยศาลตั้งแต่มาตรา ๒๓๗ ถึงมาตรา ๒๔๗ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญา โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ฯลฯ และมาตรา ๒๕ วรรคแรก ได้บัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะเลือกรับรองและคุ้มครองเฉพาะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น สำหรับอำนาจฟ้องของโจทก์คดีนี้ หรือสิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งตามที่โจทก์โต้แย้งนั้นมิใช่สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายอื่นของบุคคลในคดีอาญาที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นที่มาตรา ๕ วรรคแรกของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” จึงไม่ใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ตามความหมายของมาตรา ๒๕ วรรคแรก แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ กลับบัญญัติรับรองว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นในวาระเริ่มแรกจึงไม่อาจนำมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” มาใช้บังคับได้ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) คำร้องของโจทก์ในส่วนนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้

ปัญหาข้อสองมีว่า คำร้องของโจทก์ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ฯลฯ" ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ คำว่า "ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด" น่าจะมีความหมายว่า เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเรื่องนั้นทั้งเรื่อง คดีนี้เป็นคดีแพ่งจริงอยู่ ในการบรรยายฟ้องคดีแพ่งโจทก์เพียงแต่แสดงโดยแจ้งชัด ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ก็เป็นการเพียงพอ ไม่จำต้องอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาในคำฟ้องเหมือนดังคำฟ้องในคดีอาญา ส่วนจะใช้บทกฎหมายใดบังคับแก่คดีเป็นหน้าที่ของศาล ตามคำบรรยายฟ้องของโจทก์ คดีนี้เป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยทั้งเจ็ดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินเป็นเงินหลายพันล้านบาท ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของโจทก์ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ที่ศาลแพ่งยกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ขึ้นใช้บังคับเพื่อสั่งไม่รับฟ้องจำเลยบางคน เป็นการสั่งในชั้นตรวจรับคำฟ้อง ก่อนรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป จึงเป็นการใช้ดุลพินิจยกบทกฎหมายขึ้นเป็นเหตุผลในการสั่งไม่รับคำฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยบางคนเท่านั้น มิใช่เป็นการยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่คดีเรื่องนี้ตามนัยดังกล่าวข้างต้น คดีนี้เป็นเรื่องศาลแพ่งได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตรวจรับคำฟ้องของโจทก์ เมื่อคำฟ้องของโจทก์เกี่ยวกับจำเลยบางคนต้องด้วยกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ วรรคสาม ซึ่งมีความว่า "ถ้าศาลเห็นว่า คำคู่ความที่นำมายื่นดังกล่าวข้างต้นมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายที่บังคับไว้ ฯลฯ ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำคู่ความนั้น ฯลฯ" เงื่อนไขแห่งกฎหมายในชั้นตรวจรับคำฟ้องที่บังคับไว้สำหรับคดีตามฟ้องของโจทก์ก็คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" ซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์เฉพาะจำเลยบางคนเช่นนี้ซึ่งกฎหมายมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งในระหว่างพิจารณา ทางแก้ของโจทก์ ก็คือโจทก์ต้องอุทธรณ์และฎีกาคำสั่งศาลตามมาตรา ๒๒๗, ๒๒๘ และ ๒๔๗ แต่โจทก์ไม่ดำเนินการดังกล่าว

กลับยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากระยะเวลาอุทธรณ์ได้สิ้นสุดลง คำสั่งศาลที่สั่งไม่รับฟ้องของโจทก์เฉพาะจำเลยบางคนจึงถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง

เนื่องจากศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในรายงานกระบวนพิจารณา ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยผู้พิพากษาลงชื่อเป็นองค์คณะ ๒ นาย ผลก็คือในชั้นตรวจรับคำฟ้องศาลแพ่งได้พิพากษายกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยบางคน และโจทก์ไม่อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ คำพิพากษาที่ให้ยกฟ้องโจทก์ดังกล่าวจึงถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่มีเหตุให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่รับฟ้องจำเลยบางคนดังกล่าวเพื่อรอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามความในมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก และนอกจากนี้ยังเห็นว่าถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยคดีนี้เป็นประการใดก็ตามศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจสั่งตามคำขอท้ายคำร้องของโจทก์ที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งศาลแพ่ง ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐) ดังกล่าว เพื่อให้รับฟ้องโจทก์ในส่วนที่เกี่ยวกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไว้ดำเนินการต่อไปได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจเหนือศาลแพ่งที่จะเพิกถอนคำสั่งศาลแพ่ง ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมคนละระบบกับศาลรัฐธรรมนูญได้ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

จึงวินิจฉัยว่า คำร้องของโจทก์ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับไว้วินิจฉัย

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

ศาลแพ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนันซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) กับพวกโจทก์ผู้ร้องที่ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ กับพวกรวม ๗ คน จำเลย ต่อศาลแพ่งฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๙ บาท ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ และศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้อง นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ และนายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ โดยวินิจฉัยว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"

และมาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องที่คู่ความโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เห็นได้ชัดว่าก่อนที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น คดีดังกล่าวต้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลเท่านั้น หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นเสร็จสิ้นถึงที่สุดแล้ว คู่ความจะโต้แย้งว่าบทกฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการพิพากษาคดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยย่อมไม่ได้ เพราะหากทำได้แล้วจะเป็นการเปิดช่องทางให้คู่ความที่แพ้คดีสามารถโต้แย้งและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก และวรรคสาม คดีนี้เมื่อศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว โจทก์ทั้งสองสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เพื่อให้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ และอาจโต้แย้งเรื่องนี้ต่อศาลอุทธรณ์เพื่อให้ศาลอุทธรณ์รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่โจทก์ทั้งสองไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษายกฟ้องแต่อย่างใด เป็นผลให้คดีสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ที่ศาลแพ่งพิพากษายกฟ้องถึงที่สุดตามกฎหมายแล้ว กรณีของผู้ร้องจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ศาลแพ่งจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ร้องขอ ก็ไม่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่าผู้ร้องทั้งสองไม่มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

แต่เมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ร้องไม่ได้กล่าวให้แจ้งชัดว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตราใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็พอสรุปคำร้องได้ว่าผู้ร้องประสงค์จะให้วินิจฉัยว่ามาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ฯลฯ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ โดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้สรุป คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่ทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้า

ตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักการให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดจากหน่วยงานของรัฐเต็มตามสิทธิของตน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลังเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ การที่ผู้ร้องฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดให้รับผิดฐานละเมิดเป็นการใช้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ ส่วนสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้น ไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และถือว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๕ วรรคแรก ที่บัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยประเด็นหลักว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของผู้ร้อง (โจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐) ที่ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ให้ร่วมกันรับผิดในการกระทำละเมิดต่อโจทก์ (ผู้ร้อง) ยังผลให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท (ห้าพันสี่ร้อยสี่สิบหกล้านสี่แสนแปดหมื่นห้าพันห้าร้อยเจ็ดสิบเอ็ดบาทสี่สิบเก้าสตางค์) ศาลแพ่งได้มีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในวันเดียวกันนั้น เพราะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ต่อมาในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขอให้ศาลแพ่งจัดส่งสำเนาคำฟ้องและคำสั่งของศาลดังกล่าวตลอดจนคำร้องของโจทก์ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ ซึ่งศาลแพ่งได้สั่งคำร้องว่าไม่มีเหตุอันพึงเพิกถอนคำสั่งเดิมในวันรุ่งขึ้น

วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลสั่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ ขอให้ศาลจัดส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่ง และคำพิพากษา ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ จำเลยที่ ๖ แถลงคัดค้านว่า คู่ความจะขอให้ศาลส่งข้อโต้แย้งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว จึงมิได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ขอให้ศาลได้โปรดยกคำร้องของโจทก์ ส่วนจำเลยที่ ๗ ได้แถลงคัดค้านว่า คู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมายความถึงคู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งศาลแพ่งเห็นว่า คำว่า "คู่ความ" ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หมายถึงคู่ความทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่ส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่ง คำพิพากษาของศาลไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และให้ยกคำร้องของโจทก์ทั้งสอง

ต่อมาวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ศาลแพ่งได้ตรวจพบว่ามีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงได้มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของตนเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ และมีคำสั่งใหม่ให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงได้ส่งความเห็นของโจทก์ดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

<u>การรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย</u>

ในเมื่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณา ก็คือ คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว อันจะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในขณะที่ตุลาการ ฯ เสียงข้างน้อยเห็นสมควรให้ยกคำร้องเสียตั้งแต่เริ่มแรก ด้วยเหตุที่ว่าคำร้องดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๔

ของรัฐธรรมนูญ โดยที่ความเห็นของคณะตุลาการ ฯ แบ่งแยกเป็นสองฝ่ายและข้าพเจ้าเห็นด้วยกับฝ่ายเสียงข้างมาก จึงเห็นจำเป็นที่จะต้องชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากที่ว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญโดยแท้ไว้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็น "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ที่ศาลใช้บังคับแก่คดีในการสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผู้โต้แย้งว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ที่แท้จริงที่จะใช้บังคับแก่คดีละเมิดนั้น ย่อมได้แก่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๕ ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ส่วนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเพียงกฎหมายวิธีสบัญญัติ หาใช่เป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีไม่ ฉะนั้น ตามความเห็นเช่นว่านี้ คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งดังกล่าวได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นการตีความมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แคบเกินไป ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการตีความที่อาจนำไปสู่สภาวะอันไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ จะมีผลทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญหรือต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าในกรณีใดๆ โดยสิ้นเชิง ทั้งๆ ที่บทบัญญัติของกฎหมายวิธีสบัญญัติเหล่านั้นอาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างโจ่งแจ้ง เช่น อาจมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่น้อยไปกว่ากฎหมายสารบัญญัติ และศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีโอกาสวินิจฉัยเลยว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ฉะนั้น คำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใด" ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญจึงน่าจะหมายความถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ศาลจะนำมาใช้บังคับในขั้นตอน หรือส่วนใดๆ ของคดีก็ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ นั้น แม้จะมีสถานะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติก็ตาม จึงควรอยู่ในขอบข่ายของคำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี" ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๒. โดยที่มีผู้โต้แย้งว่าศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ไปแล้วในวันเดียวกันกับที่ผู้ร้องยื่นฟ้องจำเลยกับพวกรวม ๗ คน นั้นเอง ดังนั้น จึงมิใช่เป็นเรื่องที่ศาล

จะสามารถ “รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว” ได้ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ร้องยังได้ปล่อยให้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ล่วงเลยไปโดยมิได้ยื่นอุทธรณ์ คำสั่งของศาลแพ่งที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ จึงเป็น “คำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว” ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ดังนั้น ไม่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะออกมาในรูปใดก็ตาม ย่อมจะไม่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วแต่ประการใด จึงไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

ในประเด็นนี้เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงรวมทั้งกรณีแวดล้อมทั้งหลายดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ย่อมถือได้ว่า คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง คำสั่งของศาลแพ่ง (ซึ่งตามหนังสือของศาลแพ่งใช้คำว่า “คำพิพากษา”) ที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ นั้น จึงยังไม่ “ถึงที่สุด” เพราะตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลแพ่ง ไม่ปรากฏว่าศาลแพ่งได้ถือว่าคำสั่งยกฟ้องดังกล่าวเป็น “อันถึงที่สุดแล้ว” ในทางตรงกันข้าม ในช่วงเวลาเกือบ ๔ เดือน นับจากวันที่ศาลแพ่งเองมีคำสั่งครั้งแรก (๔ ธันวาคม ๒๕๔๐) ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งยังได้รับฟังคำร้องและข้อโต้แย้งของผู้ร้อง รวมทั้งรับฟังข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ตลอดมา และศาลแพ่งยังได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องและข้อโต้แย้งดังกล่าวไว้แต่ละครั้งอีกด้วย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ศาลแพ่งเองได้ตรวจพบว่ามีเหตุเพียงพอที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องของผู้ร้อง และในที่สุดศาลแพ่งก็ได้ดำเนินการไปตามนั้น พฤติกรรมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจเป็นข้อที่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมผู้ร้องจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะอุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่งต่อศาลอุทธรณ์ เพราะคงเห็นว่าเรื่องยังไม่ถึงที่สุดในชั้นศาลแพ่งนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า คำฟ้องของผู้ร้องต่อศาลแพ่งเป็นคำฟ้องที่ครอบคลุมจำเลยทั้ง ๗ คนพร้อมกันไปในคราวเดียวกัน แต่ศาลแพ่งมีคำสั่งยกฟ้องเพียงจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ เท่านั้นและจนบัดนี้ก็ยังไม่มีคำพิพากษาเกี่ยวกับจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ ออกมา ฉะนั้น จึงต้องถือว่าคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งมาโดยตลอด

๓. แม้จะถือว่าคำสั่งของศาลแพ่ง “ถึงที่สุดแล้ว” และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจกระทบกระเทือนคำสั่งของศาลแพ่งในคดีนี้ได้เลยก็ตาม ก็ยังเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและสมควรที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง” (มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม) และ “มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” (มาตรา ๒๖๘) นอกเหนือไปจากคู่กรณีหรือคู่ความแล้ว ฉะนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบรรทัดฐานที่ให้ใช้ได้ในคดีต่างๆ ที่ยังจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น กอปรกับข้อที่ว่า “ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ” มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นว่าคำร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการถูกต้องแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ข้อโต้แย้งของผู้ร้อง และข้อพิจารณา

ผู้ร้องได้โต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และต้องด้วยมาตรา ๖ ซึ่งมาตราต่างๆ ที่กล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖ "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

มาตรา ๒๗ "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"

มาตรา ๒๙ "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"

มาตรา ๖ "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

ผู้ร้องอ้างว่าตน "ย่อมมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยตรงได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ" พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจำกัดสิทธิดังกล่าว "ไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าวมิได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้.... พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขัดต่อมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง" ผู้ร้องอ้างต่อไปว่า "เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดอย่างชัดแจ้ง ว่าการใช้อำนาจของรัฐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาล (แพ่ง) จึงหาควรยกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ (ผู้ร้อง) ไม่"

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ร้องได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งฉบับโดยมิได้เจาะจงว่ามาตราใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากศาลแพ่งได้ใช้เฉพาะมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ จึงต้องถือว่าผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลจะใช้ “บังคับแก่คดี” เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

โดยที่มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ซึ่งผู้ร้องยกขึ้นอ้างอิงต่างก็กล่าวถึง “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้” ฉะนั้นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัย ก็คือสิทธิของผู้ร้องที่จะฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดโดยตรงในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ นั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยมาตราดังกล่าวหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทั้งหมวด ตั้งแต่มาตรา ๒๖ จนถึงมาตรา ๖๕ รวมทั้งบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดรับรองสิทธิเช่นว่านี้ไว้โดยชัดแจ้งหรือแม้โดยปริยาย สิทธิดังกล่าวจะมีอยู่ก็โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิด แต่สิทธินั้นหาได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรไม่ เพราะฉะนั้น การที่มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัว จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิใดๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กรณีจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องอ้างบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เช่นกัน

สิทธิของบุคคลที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ เป็นแต่เพียงสิทธิที่จะฟ้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงสิทธิที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัวด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการ

กระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งหลักการเดียวกันนี้ได้สะท้อนไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง อยู่แล้ว

สำหรับข้อโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ร้องที่ว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ .... ฉะนั้น จึงเห็นว่าคำสั่งของศาลชั้นต้นที่อ้างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ" นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับสถานะที่แท้จริงทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยรวมทั้งปัญหาขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ และยังเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เสียหายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ขึ้น ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้น

นอกจากนั้นแล้ว ข้าพเจ้ายังเห็นว่า

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางประการในส่วนที่จะนำมาใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐซึ่งที่กล่าวมานี้ เป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหลักการเดียวกันนี้ ก็ได้นำมาใช้อยู่แล้วในอารยประเทศบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด

๒. การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัว นั้น จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น เพราะมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้"

๓. การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัวนั้น อาจมองไปได้ว่าเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินคดีทางศาลดังเช่นที่เคยมีมาก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็มิได้เป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของผู้เสียหายจากผลแห่งการละเมิดที่จะได้รับการเยียวยาอย่างบริบูรณ์ ในทางตรงกันข้าม การบัญญัติย้ำถึงหลักการที่ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย

ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมเป็นหลักค้ำประกันให้ผู้เสียหายต้องได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างครบถ้วนด้วยความแน่นอนทั้งในทางกฎหมายและในความเป็นจริงเสมอไป เพราะหน่วยงานของรัฐย่อมอยู่ในฐานะและมีขีดความสามารถที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนของตนในการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

๔. โดยหลักการแล้ว ความรับผิดทางแพ่งเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อลบล้างผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด แต่มิได้เป็นเหตุให้มีการลงอาญาต่อผู้กระทำละเมิด เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ตราบใดที่กฎหมายบัญญัติให้มีผู้ต้องรับผิดเป็นการแน่นอนแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่า สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาดังกล่าวได้รับความคุ้มครองอย่างบริบูรณ์แล้ว

คำวินิจฉัย

โดยอาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออก ฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟอง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิดตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับฟองจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โจทก์ทั้งสองได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่าร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟองเฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ มีคำสั่งว่า โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้อง จึงไม่รับฟอง

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ศาลแพ่งใช้บังคับคดีเพื่อไม่รับฟองจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ นั้น ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ จึงขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องและข้อโต้แย้งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า โจทก์ทั้งสองมีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ คือศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว" และข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นนี้ จะเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "คำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้" หรือไม่ กล่าวคือ เมื่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่อุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่ง ทำให้คดีเฉพาะส่วนของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ถึงที่สุด ซึ่งเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีนี้อย่างไรก็จะไม่กระทบกระเทือนคดีส่วนของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาเพราะไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ" และปรากฏว่า เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับฟ้องเฉพาะจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว ศาลแพ่งยังคงดำเนินการพิจารณาคดีสำหรับจำเลยที่เหลือต่อไปจนถึงปัจจุบัน เมื่อคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดประกอบทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ผูกพันเฉพาะคดีที่โจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดเท่านั้น แต่ผูกพันศาล คือ ทุกคดีที่ยังพิจารณาอยู่และจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าด้วย และเมื่อคดีหลัก คือ คดีที่โจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดยังไม่ถึงที่สุดหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลแพ่งก็สามารถที่จะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมที่ไม่รับฟ้องเฉพาะจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ และมีคำสั่งใหม่ให้รับฟ้อง จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไว้พิจารณาต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อคำร้องของโจทก์ทั้งสองต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง คือ "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย" เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับเรื่องของโจทก์ทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้เรียกโจทก์ที่ ๑ ว่าผู้ร้องที่ ๑ โจทก์ที่ ๒ ว่าผู้ร้องที่ ๒ และเรียกจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ตามลำดับ

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ อันทำให้ไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง .....สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง.....” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย สิทธิและเสรีภาพนี้รัฐธรรมนูญจะต้องรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้จะกระทำได้ก็โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ซึ่งมาตรา ๖๒ กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของพนักงานของหน่วยงานนั้น หมายความว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่มิได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นด้วย ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์โต้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิที่มีอยู่นี้มิได้เสียไปเพราะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง....” และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ.....มิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งได้ส่งเรื่อง ส่งความเห็นวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โดยนายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ กับพวกได้ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลย กับพวกรวม ๗ คน ได้แก่

| | |
|---|---|
| ๑. นายเริงชัย มะระกานนท์ | ผู้ว่าการและประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๒. นายจรุง หนูขวัญ | รองผู้ว่าการและรองประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๓. นายศิริ การเจริญดี | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๔. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล | ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ฯ |
| ๕. นายทนง พิทยะ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| ๖. ธนาคารแห่งประเทศไทย | (เป็นนิติบุคคล) |
| ๗. กระทรวงการคลัง | (เป็นนิติบุคคล) |

ต่อศาลแพ่งตามคำฟ้อง คดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งมีความหนา ๓๑ หน้า ให้จำเลยทั้ง ๗ ร่วมกันรับผิดในทางละเมิดเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท

ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โจทก์จึงได้ยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นของโจทก์เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์หรือผู้ร้องโดย นายโกศล ไกรฤกษ์ กับพวกได้ร้องว่า ตามที่ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ผู้ร้องจึงร้องว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ อันเป็นวันก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ) กล่าวคือ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างชัดแจ้งใน มาตรา ๖, ๒๖, ๒๗ และ ๒๙ ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ตอนหนึ่งระบุว่า “การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้” แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ออกมามีผลบังคับใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และบังคับใช้เฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าวมิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ ๒๗ ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖, ๒๗ และ ๒๙ ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลแพ่งเพิกถอนคำสั่ง คำพิพากษาที่ได้สั่งไว้เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐) ต่อไป

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑) ผู้ร้องได้ร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และบังคับใช้เฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายนี้มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้นั้น

การที่ผู้ร้องกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ เป็นการระบุไว้อย่างเจาะจง หรือไม่เป็นการทั่วไปนั้น เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้มีหน่วยเดียว ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนหลายหน่วย และมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากเกินกว่าที่คนในกลุ่มจะสามารถทำความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นการส่วนตัวอย่างทั่วถึงได้ทุกคน ดังนั้น การจะกล่าวว่าเป็นการเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นไปไม่ได้ เพราะไม่สามารถชี้ได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่คนใดหรือคณะใด ส่วนที่กล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้มิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้นั้น ก็เนื่องมาจากกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒) การที่ผู้ร้องได้ร้องว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องมิให้ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเห็นว่า ความจริงแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้จากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ อยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ถ้าการฟ้องไม่บังเกิดผลตามคำฟ้อง บุคคลนั้นยังมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีอีกตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสอง

จากเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๒/๒๕๔๑** **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ร้องกับพวกเป็นโจทก์ฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ เป็นจำเลยที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ เป็นจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ต่อศาลแพ่ง ข้อหาว่า ละเมิดตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ศาลแพ่งวินิจฉัยสั่งในชั้นรับฟ้องว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งผู้ร้องกับพวกสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคแรก ผู้ร้องเห็นว่า การที่ศาลแพ่งนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่คดีนี้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ผู้ถูกร้องทั้งสี่ ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณา ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึง ที่ ๓ ได้แถลงการณ์ประกอบคำชี้แจง ผู้ถูกร้องทั้งสี่อ้างเหตุผลทำนองเดียวกันว่า ผู้ถูกร้องทั้งสี่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำฟ้องของผู้ร้องก็อ้างว่าผู้ถูกร้องกับพวกได้ทำความเสียหายเพราะการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้ฟ้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ผู้ถูกร้องทั้งสี่จึงไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีความเห็นอีกว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ปัญหาต้องวินิจฉัยมีว่า ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ

เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย" เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาในเรื่องที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลหรือคู่ความซึ่งโต้แย้งแล้วแต่กรณี ศาลก็จะส่งข้อโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่า คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล ศาลยังมิได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไปในทางหนึ่งทางใด แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้ความว่าศาลแพ่งได้พิจารณาและมีคำสั่งชี้ขาดไปแล้วว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกร้องเกี่ยวกับผู้ถูกร้องทั้งสี่ โดยผู้ร้องมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง คดีได้เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว มิได้อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลแพ่ง ศาลแพ่งจึงไม่อาจส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลแพ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ กรณีไม่ต้องด้วย มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งของผู้ร้องได้

อาศัยเหตุดังกล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้วินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงเดียวกันและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานสภาทั้งสองส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า

**๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....**

สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เพื่อให้มาตราต่างๆ สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้

**"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ"**

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมาคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันปรากฏตามรายงานของคณะกรรมาธิการร่วมกันว่า เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้

**"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"**

เมื่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันแล้ว วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอมา แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติ

สหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ๒๑๓ คะแนน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า **"พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"**

**๒. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....**

สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงิน จึงต้องรอระยะเวลาให้ล่วงพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ และลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎร

จึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า **"พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มร่างมาตรา ๔ ในร่างเดิมไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นแรก กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มาตรา ๙๐ บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา ๑๖๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา ๑๗๔ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า

ทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเสร็จภายในกำหนดเวลา จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ คือ

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ต่อเมื่อล่วงพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๑๗๖ นี้ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิมหรือยืนยันร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ ซึ่งมีผลตามมาตรา ๑๗๖ ที่ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ เพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองนี้

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๙๗ ก วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๑

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คนว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่เรื่องที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ฉบับเดียวกันและร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานสภาทั้งสองส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงตามเอกสารของรัฐสภา

(๑) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ รวมทั้งได้เพิ่มเติมข้อความในคำปรารภระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ”

เมื่อวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓)

ผลของการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติเห็นด้วยกับร่างแก้ไขของวุฒิสภา และเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันส่งร่าง ฯ คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญบังคับไว้

(๒) สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยจึงตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาและเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่า วุฒิสภายืนยันให้ความเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบ เมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....ขึ้นพิจารณาใหม่และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ยืนยันเห็นชอบร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรยังได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มมาตรา ๔ ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ตามที่มาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญบังคับไว้

วุฒิสภาเห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่ลงมติยืนยันร่างเดิม แต่มีการเพิ่มมาตรา ๔ เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง ๒ ฉบับ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการยกปัญหาว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกลุ่มเกษตรกรได้ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติ ฯ บังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนจะต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น การจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งความในมาตรา ๑๒๑ มิได้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงน่าจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๒๗ คนจึงมีความเห็นว่าควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหานี้ไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยจึงมีดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ในการลงมติตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เพิ่มมาตรา ๔ ไปในร่าง ฯ ด้วย แล้วดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ กล่าวคือ เพื่อให้นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติยืนยันร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ในการลงมติตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เพิ่มมาตรา ๔ ไปในร่าง ฯ ด้วย แล้วดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ กล่าวคือ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย นั้น จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ประเด็นข้อกฎหมาย

(๑) ประเด็นแรก องค์กรหรือกลไกผู้ตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ในมาตรา ๙๒ ว่า "ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา"

มาตรา ๙๐ บัญญัติว่า "รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา"

สองมาตรานี้รวมกันหมายความอย่างชัดแจ้งว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการตราเป็นกฎหมาย

(๒) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติกระบวนการในการตรากฎหมายไว้อีก กล่าวคือ

มาตรา ๑๖๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน"

มาตรา ๑๗๔ กำหนดให้เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

มาตรา ๑๗๕ (๑) กำหนดว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

มาตรา ๑๗๕ (๒) กำหนดว่าในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๗๕ (๓) กำหนดว่าถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอผลการพิจารณาต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบตามที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

(๓) ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) (ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง)

(๔) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๑๗๖ นี้ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ก็ตาม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

คำวินิจฉัย

พิเคราะห์มาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้วางกรอบขั้นตอนการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่นี้ ไว้ตามหลักการประชาธิปไตย และโดยให้มีการถ่วงดุลย์และกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วโดยวุฒิสภา มิได้ให้อำนาจแก่สภาหนึ่งสภาใดโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด

ขั้นตอนดำเนินการ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการตรากฎหมายเพราะถ้าหากการดำเนินการในการตรากฎหมาย มีการบ่ายเบี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยเหตุผลใดหรือโดยใช้วิธีการใดก็ตาม ย่อมจะเป็นอันตรายต่อหลักการประชาธิปไตยอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า มาตรา ๖๒ และมาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา)

ประเด็นแรกเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เมื่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ผลของการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติเห็นด้วยกับร่างแก้ไขของวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันส่งร่าง ฯ คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ทันที และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรยังได้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่ เป็นมาตรา ๔ ไปในร่างเดิมนี้ด้วย เพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่าง ฯ ดังกล่าว จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่ในมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มีว่า “ถ้าร่างพระราชบัญญัติ .... ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓” การตีความมาตรา ๑๗๖ ดังกล่าว จึงหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างหนึ่งอย่างใด คือ ยืนยันตามร่างเดิมหรือยืนยันร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเท่านั้น ขั้นตอนต่อไปหลังจากการมีมติยืนยันตามร่างใดแล้วก็คือดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ได้แก่ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

การที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แล้วเพิ่มเติมมาตรา ๔ ด้วยนั้น จึงไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๔ ที่เพิ่มเติมเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นั้น ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงไม่ถือว่าผ่านวุฒิสภา ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดย คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา)

การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมมาตรา ๔ ภายหลังการยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น วินิจฉัยว่าเมื่อได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งฉบับแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ไปในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้วินิจฉัยนั้น เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงเดียวกัน และข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานสภาทั้งสองส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงได้เพิ่มเติมระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ในคำปรารภ ดังนี้

**"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ"**

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้

**"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"**

เมื่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของกรรมาธิการร่วมกันแล้ว วุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎร จึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ๒๑๓ คะแนน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมาก ๑๙๔ ต่อ ๒๔ ให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า **"พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ**

แห่งราชอาณาจักรไทย" เข้าในร่างเดิมแล้วส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

๒. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม และได้ส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เสร็จแล้ว ได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมาเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร มิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า **"พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิมไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

พิจารณาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง การตรากฎหมายมีข้อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๐

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้ดำเนินการมาโดยชอบตามลำดับจนถึงขั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงอยู่ในขั้นตอนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยัน

ร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓"

ดังนั้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิม คือร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มาตรา ๑๗๖ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงต้องถือว่าร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ซึ่งบัญญัติว่า

"ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

จึงเห็นได้ว่าร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเท่านั้นเป็นร่างที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๘/๗๙๑๐ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า

"ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่แล้วลงมติยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนยืนยันมติของรัฐสภามาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามความในมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป"

หนังสือฉบับนี้เป็นการยืนยันว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิม โดยมิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา แล้วส่ง

นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิมภายหลังจากที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ที่ให้ถือว่าร่างเดิมเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ เพราะร่างที่มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ นั้น มิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๐ รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่อาจดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ได้ ทั้งยังไม่ถูกต้องตามมาตรา ๙๒ ที่บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาอีกด้วย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ประกอบกับมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพบุคคลในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร เพราะให้กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ได้เพียงสามปี หลังจากนั้นต้องจัดตั้งเป็นสหกรณ์ มิฉะนั้น จะถูกนายทะเบียนสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น และมาตรา ๑๒๑ วรรคสองนี้ก็มิได้เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรได้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อความที่มิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นี้ จึงมีผลเพียงให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนี้ ตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **แต่โดยที่ได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามแล้ว** ข้อความในมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปพร้อมกันด้วย

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ**

ด้วยประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ มายังศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกวุฒิสภารวม ๑๒๗ คน ได้เสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ มายังศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๖๖ คน ได้เสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าประเด็นปัญหาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมการวินิจฉัยประเด็นปัญหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามความเห็นของสมาชิกของทั้งสองสภาเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมข้อความไว้ในคำปรารภเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และได้อ้างที่มาแห่งอำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สภาทั้งสองจึงตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงไม่เห็นชอบด้วย อันเป็น

ผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างเดิมมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ ในวันเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มเติมข้อความขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา ต่อมาวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรแล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สภาทั้งสองจึงตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง วุฒิสภาเห็นชอบด้วยแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างเดิมมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ ในวันเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มเติมข้อความขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ปฏิบัติตามวิธีการและขั้นตอนในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ บัญญัติไว้แล้ว คงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตราพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ทั้งสองวรรคได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปเท่านั้น เพราะหากยินยอมให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้เองโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ซึ่งบังคับว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา อันได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ และ กรณีก็ไม่อาจถือว่าการเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ เข้าไปเป็นการอาศัยอำนาจโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) และมาตรา ๒๙ เนื่องจากมาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “.... เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙....” จะถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะเติมข้อความหรือบทบัญญัติใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา ๒๙ ได้ ก็เห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะเข้าข่ายแห่ง มาตรา ๓๓๕ (๑) แล้วก็ตาม แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติใดยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๒ มาตรา ๑๗๕ หรือมาตรา ๑๗๖ ดังนั้นเหตุผลที่จะอ้างมาตรา ๓๓๕ (๑) ประกอบกับมาตรา ๒๙ จึงไม่อาจหักล้างบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ทั้งกรณีนี้ก็มิใช่เป็นเรื่องข้อความในร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ แต่เป็นเรื่องการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ เห็นว่าประเด็นข้อนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ปรากฏว่ามีประเด็นดังกล่าวในหนังสือที่สมาชิกวุฒิสภาแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาและหนังสือของประธานวุฒิสภาที่ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด โดยตามหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ในย่อหน้าสุดท้ายมีข้อความว่า “พวกกระผม

อันมีรายชื่อท้ายหนังสือนี้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อจักได้ส่งความเห็นพร้อมด้วยประเด็นต่าง ๆ ของพวกกระผมตามที่แนบมาพร้อมนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ....” เอกสารฉบับนี้ได้กล่าวถึงความเป็นมาและขั้นตอนในการตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับว่าไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างไรโดยละเอียด แต่มิได้กล่าวถึงมาตรา ๑๒๑ ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่อย่างไร ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ระบุถึงเหตุที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไปมีสองกรณี คือ ๑. ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ๒. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การที่เอกสารดังกล่าวมิได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงมีเหตุผลให้น่าเชื่อว่าขณะทำหนังสือดังกล่าวสมาชิกวุฒิสภาที่ลงชื่อทั้งหมดอาจเห็นว่า เมื่อกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะต้องตกไปทั้งฉบับเพราะการตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อความในมาตราใดมาตราหนึ่งอีกว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากไม่เกิดประโยชน์อันใด จึงมิได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ในหนังสือที่ส่งมายังประธานวุฒิสภา ฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ จากพฤติการณ์และเหตุผลดังกล่าว จึงต้องถือว่าเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่อีกต่อไป จึงมิได้กล่าวไว้ในหนังสือที่ส่งไปยังประธานวุฒิสภาแม้ว่าประเด็นข้อนี้จะยังปรากฏอยู่ในเอกสารความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ก็ตาม จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะหยิบยกประเด็นข้อนี้ขึ้นพิจารณาวินิจฉัยด้วยไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะเป็นอันตกไปหรือไม่ก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่**

เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของนายโอสถ โกศิน และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของนายชิงชัย มงคลธรรม ร้อยโท กุเทพ ใสกระจ่าง และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๖๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบของสภาแล้วถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามคำร้องของนายโอสถและคณะสมาชิกวุฒิสภา และคำร้องของนายชิงชัย ร้อยโท กุเทพ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นั้น เป็นกรณีเดียวกัน จึงให้นำคำร้องของนายชิงชัยและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปรวมพิจารณาเข้าด้วยกันกับคำร้องของนายโอสถและคณะสมาชิกวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง กรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้ความว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบางมาตรา โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ และสอดคล้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วย ซึ่งปรากฏในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ดังนี้ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็น สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ” วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์

พ.ศ. .... ตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคืนให้สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน คณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติแก้ไขเพิ่มเติม คำปรารภ เป็น “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ส่วนกรณีอื่นเห็นชอบด้วยกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและได้เสนอให้สภาทั้งสองพิจารณา วุฒิสภาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันและมีมติด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง แต่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันอีกโดยให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “มาตรา ๔ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ตามคำร้องของนายโอสถและคณะสมาชิกวุฒิสภา นายชิงชัย ร้อยโท กุเทพ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ยืนยันตามร่างเดิมและมีมติให้เพิ่มเติมความในมาตรา ๔ ดังกล่าว ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๐

นอกจากนี้นายโอสถและคณะสมาชิกวุฒิสภา ยังมีความเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ด้วย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒๑ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา ๔๔ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปียื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีโดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ"

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในประการแรกว่า ตามที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เติมข้อความเป็นบทบัญญัติ มาตรา ๔ ด้วยข้อความว่า

"มาตรา ๔ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" ลงในร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นั้น จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ แล้ว มีสาระสำคัญว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา กล่าวคือ จะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาทั้งสอง นายกรัฐมนตรีจึงจะนำร่างกฎหมายที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ หรือตามมาตรา ๘๔ แล้วแต่กรณีต่อไป และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ยังได้บัญญัติไว้ว่า การตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และการตรากฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ตามรายละเอียดของบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ที่บัญญัติว่า

"มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

"มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ"

ฉะนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ซึ่งตามปัญหานี้ได้ความว่า เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เห็นว่า มีบางมาตราจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวจำเป็นต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย จึงแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลและระบุบทมาตราของรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำบางมาตรา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ จึงได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของสภาทั้งสอง คณะกรรมาธิการร่วมกันได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภบ้างเล็กน้อย จึงเสนอให้สภาทั้งสองพิจารณา วุฒิสภาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ยังไม่ได้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นี้ เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง โดยมาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ คำว่า “ร่างเดิม” นั้น หมายถึง ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบ ก่อนที่จะเสนอต่อวุฒิสภา ฉะนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ใช้ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะต้องเป็นร่างเดิมทุกประการ จึงจะถูกต้องตามความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ทั้งสองวรรค แต่ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอีกครั้งหนึ่ง

ให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา ๔ ในร่างเดิมอีกด้วยนั้น เห็นว่า ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญสิ้นสุดแล้ว รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้เสนอกลับไปให้วุฒิสภาพิจารณาได้อีกคงเป็นการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งมิใช่โดยความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้า ฯ ไม่ได้ เนื่องจากตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามความเห็นตามคำร้องของ นายโอสถ และคณะสมาชิกวุฒิสภา นายชิงชัย ร้อยโท กุเทพ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี แม้สภาผู้แทนราษฎรจะไม่เติมข้อความใดๆ เลย คงยืนยันตามร่างเดิมก็ตาม หากนายกรัฐมนตรีจะนำร่างเดิมขึ้นทูลเกล้า ฯ ก็ยังเป็นร่างที่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๕ กล่าวคือ จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น กรณีตามร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะต้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องตามร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย จึงจะสอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยประการที่สองว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ โดยที่ได้วินิจฉัยในประเด็นแรกแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ต้องตกไปทั้งฉบับ จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีกต่อไป

คงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการที่สามตามคำร้องของนายโอสถและคณะสมาชิกวุฒิสภาต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มเติมข้อความเป็นบทบัญญัติ มาตรา ๔ ว่า “มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ลงในร่างกฎหมายดังกล่าวทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการตรากฎหมายฉบับนี้ ได้ดำเนินการเช่นเดียวกับการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แตกต่างกันแต่เพียงว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอมาให้พิจารณาแล้ว จะต้องรอจนพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เพราะมิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ครั้นเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และในวันเดียวกันนั้นสภาผู้แทนราษฎร

ได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมมาตรา ๔ ด้วยข้อความตามประเด็นปัญหาข้างต้น ลงในร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ด้วย เช่นนี้ กรณีจึงมีลักษณะวิธีการทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จึงต้องตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วย

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามความเห็นของนายโอสถ โกศิน และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๒๗ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๓. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๔. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อขอให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ซึ่งจากการกระทำดังกล่าว น่าจะเป็นการตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องตามที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาเป็นเรื่องเดียวกันนี้

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาครบถ้วนและสมบูรณ์ จึงฟังเป็นที่ยุติในประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัย คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

นอกจากประเด็นหลักข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไป คือ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นหลักอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องวินิจฉัย คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นหลักข้างต้นนั้น ควรพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ดังนี้

"**มาตรา** ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ฯลฯ

(๒) ฯลฯ

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

ฯลฯ

**มาตรา** ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๗๖ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓"

อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะเติมข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๘ ได้นั้น ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓๕ เพราะมาตรา ๓๓๕ มิใช่เป็นการให้อำนาจในการปรับเปลี่ยนกระบวนการนิติบัญญัติหรือความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสอง

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาตามมาตรา ๙๒ และรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา ๙๐

กระบวนการตราพระราชบัญญัติในระบบสองสภา จึงต้องเป็นไปโดยความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองสภา ในกรณีที่มีความเห็นไม่ลงรอยกัน ก็มีกลไกและกระบวนการตามระบบรัฐสภา เพื่อพิจารณาหาข้อยุติที่ตรงกันตราบเท่าที่ยังใช้ระบบสองสภาอยู่ การตรากฎหมายจะต้องยึดทั้งกระบวนการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากมีการแปลความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยอาศัยเสียงข้างมากลงมติใดๆ ฝืนหลักการและกระบวนการและธรรมเนียมปฏิบัติของระบบรัฐสภาไป ย่อมเป็นอันตรายต่อระบบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาโดยเสียงข้างมากได้ กระบวนการตรากฎหมายจึงจะต้องยึดหลักของการตราโดยได้รับคำแนะนำ (advice) และยินยอม (consent) ของทั้งสองสภาอย่างเคร่งครัด หากมีข้อขัดแย้งและหรือความเห็นที่ไม่ลงรอยกันก็จะต้องอาศัยกลไกและกระบวนการของการปรึกษาหารือกันจนกว่าจะได้ข้อยุติ มิควรอ้างความเร่งด่วนในการทำให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลเป็นกฎหมาย โดยอาศัยเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการแปลเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือการลงมติเพื่อกระทำการที่นอกเหนือไปจากกรอบของกติกาและธรรมเนียมปฏิบัติ

การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เป็นความพยายามในการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีความว่า

“ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมตินั้น

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น และตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เสรีภาพแก่บุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นและการจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกร อันเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง การจำกัดเสรีภาพนี้ มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๔๕ วรรคสองระบุไว้ คือมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีลักษณะเป็นการอาศัยอำนาจจำกัดและควบคุมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นแนวทางและวิธีการที่ระบบราชการถือปฏิบัติมา โดยอ้างเหตุผลทางการจัดการบริหารองค์กร แต่การให้อำนาจนายทะเบียนสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกร เป็นการขัดหรือแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๔๕ อย่างรุนแรง

สำหรับประเด็นหลักอีกประเด็นหนึ่งที่ว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว ก็เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่มีเหตุผลวินิจฉัยไว้ข้างต้น

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปทั้งสองฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ อนึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อีกด้วย ดังนั้นหากจะมีการดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป การมีบทบัญญัติดังเช่นมาตรา ๑๒๑ จึงไม่ควรมีอยู่ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... อีก เพราะจะมีผลทำให้การตรากฎหมายดังกล่าว ซึ่งแม้จะเริ่มใหม่และเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่ก็จะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และจะใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ได้ตราถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (กรณี นายโอสถ โกศิน กับคณะ - ผู้ร้อง)

ประธานวุฒิสภาได้มีคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว. ๐๐๐๘/๒๔๐๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งว่า นายโอสถ โกศิน สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๑๒๗ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ได้ตราถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

กรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ส่งวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการร่วมกันนี้ได้พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยืนยันให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่ม “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ลงไปในร่างดังกล่าวด้วย

ส่วนกรณีของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แต่เนื่องจากไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเมื่อถูกยับยั้งไปพันกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาเมื่อ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยืนยันให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมิได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่ม “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัด เสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ทั้งนี้ โดยวุฒิสภามีความเห็นว่า

(๑) การที่รัฐธรรมนูญมีมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ (๑) แสดงอยู่ในตัวว่า แม้แต่กฎหมายที่ออกใช้บังคับอยู่แล้วก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ก็ยังมีผลทำให้กฎหมายเหล่านั้นใช้บังคับมิได้ ดังนั้นจึงต้องมีบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้ว่า ถ้าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป

(๒) การที่สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ฉบับที่มีการเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ เสนอไปยังนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่า เป็นร่างที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม เพราะ

(๒.๑) การที่ร่างพระราชบัญญัติใดๆ จะถือว่า ได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาตามมาตรา ๕๒ ได้ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ แล้ว

(๒.๒) ถ้าสภาใดสภาหนึ่งยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด มาตรา ๑๗๖ ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในรายละเอียดแล้ว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที โดยมีมติได้เพียง ๒ ประการ คือ (ก) ยืนยันตามร่างเดิม คือ ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบและส่งให้วุฒิสภา หรือ (ข) ยืนยันตามร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเงื่อนไขเช่นนี้ เพราะทั้งร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรและร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ทั้งสองสภาต่างได้ร่วมพิจารณากันมาแล้วแต่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน และเนื่องจาก

สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญจึงให้สิทธิเด็ดขาดในการที่จะยืนยันร่างหนึ่งร่างใด ซึ่งไม่อาจถือว่า ร่างนั้นเป็นร่างเดิมอีกต่อไป กรณีจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗๖ ที่จะถือว่า เป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้

(๒.๓) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว กระบวนการเป็นอันจบสิ้นลง ไม่มีองค์กรหรือผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก และต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓๕ (๑) และมาตรา ๒๙ จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ ได้ นั้น วุฒิสภาเห็นว่า มาตรา ๒๙ วรรคสาม (ก) ไม่ใช้กับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ข) จะใช้บังคับทันทีกับกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับหรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม และ (ค) หลักการดังกล่าวใน (ก) และ (ข) ให้ใช้กับบรรดากฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

(๓) มาตรา ๓ ทวิ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นภายหลังนี้ แม้มิใช่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่มิชอบ เฉพาะบทบัญญัติของมาตรา ๓ ทวิ ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้นจึงจะตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ส่วนร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ส่วนที่เหลือนั้นย่อมเป็นอันใช้ได้ความเห็นนี้น่าจะไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๖๒ เพราะ

(๓.๑) ลักษณะอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ อาจแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ (ก) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ (ข) ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีแรกนั้น มีเงื่อนไขต่อไปว่า ถ้าเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงจะตกไป แต่ถ้าไม่ใช่สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เฉพาะข้อความนั้นจึงตกไป ส่วนร่างพระราชบัญญัตินั้นยังคงใช้ได้ ส่วนกรณีหลังนั้น หมายความว่า การตราพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ

(๓.๒) การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมไม่อาจถือว่า มิใช่เรื่องอันเป็นสาระสำคัญ เพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติจะต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ย่อมเป็นหลักประกันแห่งการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบรัฐสภาโดยเฉพาะของไทย

(๔) ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ เพราะการบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียน

เปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เพื่อจัดตั้งในสามปีถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนต้องเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง ซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เพราะไม่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีความเห็นทำนองเดียวกับที่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ดังกล่าวข้างต้น

ในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว และได้เสนอให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓๕ (๑) ขอเสนอให้เพิ่มว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... การเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ นี้มีเหตุผลเพราะถ้าไม่เพิ่ม อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าเพิ่ม ก็จะตกไปเฉพาะกรณีที่มีการตีความว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๙ วรรคสอง ถ้าจะต้องดำเนินการต่อไป คือ ดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ก็ไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๓๕ (๑) เว้นแต่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว และมีการเสนอกฎหมายขอแก้ไขมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็เป็นไปไม่ได้ เพราะจะเป็นการอนุมัติกฎหมายทั้งๆ ที่ทราบดีว่า การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๙ วรรคสอง ถ้าศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า การตราร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ย่อมจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้งฉบับตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ซึ่งจะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทยที่อัตตวิสัยส่วนบุคคลครอบงำกระบวนการพิจารณากฎหมาย และใช้ทุกวิถีทางไม่ว่าจะมีข้อบังคับหรือไม่ และรัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้หรือไม่ แต่อาศัยเสียงข้างมากกระทำไป

ในที่สุด ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่ม มาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ ด้วยคะแนน ๑๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้รับ มีเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ (๓) มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑)

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่

(๒) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ไม่ว่าจะมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองแล้ว โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเดิมมิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตกไปตามมาตรา ๒๖๒ หรือไม่

(๓) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง เป็นร่างที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ หรือไม่

(๔) มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

(๕) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเป็นผลให้การตราร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม เช่นเดียวกันด้วยหรือไม่

ความเห็น

(๑) เนื่องจากวุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

(๒) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ไม่ว่าจะมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองแล้ว โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เดิมมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... นั้นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ จะถือว่าได้รับคำแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ มิได้ และมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มิได้ และต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามด้วย

(๓) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ ซึ่งมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ (๑)

(๔) มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เพราะเป็นการบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ให้เสรีภาพแก่บุคคลที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกร เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดสิทธินี้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ เท่านั้น

(๕) การตราร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้นมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน และตราขึ้นไม่ถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงถือว่า ไม่ได้รับคำแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ... ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓ มิได้ และต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และการตราร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ส่วนมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ก็ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้ตรา ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (กรณี นายชิงชัย มงคลธรรม กับคณะ - ผู้ร้อง)**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๗๕๔๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งว่า นายชิงชัย มงคลธรรม ร้อยโท กุเทพ ใสกระจ่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะจำนวน ๖๖ คน ขอให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมของพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตราขึ้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เดิมคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว ลงมติให้ส่งวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความที่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎรแต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการร่วมกันนี้ได้พิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และวุฒิสภาลงมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงลงมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยืนยันให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรที่มิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกัน

ให้เพิ่ม “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ลงไปในร่างดังกล่าวด้วย

ในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว และได้เสนอให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓๕ (๑) ขอเสนอให้เพิ่ม “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... การเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ นี้มีเหตุผล เพราะถ้าไม่เพิ่ม อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าเพิ่ม ก็จะตกไปเฉพาะกรณีที่มีการตีความว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันจะเป็นการมิชอบด้วยมาตรา ๒๙ วรรคสอง ถ้าจะต้องดำเนินการต่อไป คือ ดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ก็ไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๓๕ (๑) เว้นแต่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว และมีการเสนอกฎหมายขอแก้ไขมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็เป็นไปไม่ได้ เพราะจะเป็นการอนุมัติกฎหมายไปทั้งๆ ที่ทราบดีว่า การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๙ วรรคสอง ถ้าศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า การตราร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดกับรัฐธรรมนูญย่อมจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้งฉบับตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ซึ่งจะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทยที่อัตตวิสัยส่วนบุคคลครอบงำกระบวนการพิจารณากฎหมายและใช้ทุกวิถีทางไม่ว่าจะมีข้อบังคับหรือไม่ และรัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้หรือไม่ แต่อาศัยเสียงข้างมากกระทำไป

ในที่สุด ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ ด้วยคะแนน ๑๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๒๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้รับมีเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ (๓) มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑)

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่

(๒) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเดิมมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและตกไปตามมาตรา ๒๖๒ หรือไม่

(๓) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง เป็นร่างที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ หรือไม่

ความเห็น

(๑) เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาเกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

(๒) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ไม่ว่าจะมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติเดิมนั้นมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นั้น ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔

และมาตรา ๑๗๕ จะถือว่าได้รับคำแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๒ มิได้ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ มิได้ และต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วย

(๓) ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ ซึ่งมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

สำหรับข้อความที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ใช้ในร่างมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นั้น ขอเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกแนวทางหนึ่ง คือ ให้ใช้ข้อความดังกล่าวไว้ในคำปรารภดังตัวอย่างต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติ (รวมถึงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย) ในคำปรารภใช้ว่า

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ...(๑) และมาตรา ...(๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

ร่างพระราชกำหนด ในคำปรารภใช้ว่า

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ...(๑) และมาตรา ...(๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

ร่างพระราชกฤษฎีกา ในคำปรารภใช้ว่า

(ก) “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ...(๑) และมาตรา ...(๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

(ข) “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ... (๑) มาตรา ... (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ... (๓) แห่งพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนด.... พ.ศ. .... จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

(ค) “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ... (๑) มาตรา ... (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ... (๓) แห่งพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนด.... พ.ศ. .... จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

อธิบายได้ดังนี้ คือ ในแบบร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นกฎหมายที่ไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ไม่ต้องระบุเลขมาตราใน (๑) เพราะไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ ต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ใน (๑) และต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติใน (๒) คือ มาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากข้อความที่เคยใช้อยู่เดิมว่า “โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” ด้วย

ในแบบพระราชกำหนด ถ้าเป็นกฎหมายที่ไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ไม่ต้องระบุเลขมาตราใน (๑) เพราะไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ใน (๑) และต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดใน (๒) แต่เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๒๑๘ หรือมาตรา ๒๒๒ (แล้วแต่กรณี) ด้วย

ในแบบร่างพระราชกฤษฎีกา (ก) ถ้าเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ไม่ต้องระบุเลขมาตราใน (๑) เพราะไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาใน (๒) คือ มาตรา ๒๒๑ (ข) ถ้าเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ไม่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ไม่ต้องระบุเลขมาตราใน (๑) แต่ต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาใน (๒) คือ มาตรา ๒๒๑ และเลขมาตราของพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาใน (๓) (ค) ถ้าเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ต้องระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใน (๑) ระบุเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาใน (๒) และระบุเลขมาตราของพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาใน (๓)

การระบุแต่เพียงเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่ต้องระบุรายละเอียดลงไป ย่อมสมบูรณ์และเหมาะสมกว่าการเลือกระบุการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางอย่างเท่าที่เห็นว่าจำเป็น เพราะถ้าระบุขาดไปจะเป็นผลทำให้พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกานั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔ /๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ**

ด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๖๖ คน ได้เสนอความเห็นของตนต่อประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับคัดค้านว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐ แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับคำร้องทั้งสองเรื่องไว้ดำเนินการต่อไปและเห็นว่าเรื่องตามคำร้องทั้งสองฉบับมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยอย่างเดียวกันจึงให้รวมการพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน

พยานหลักฐานตามคำร้องทั้งสองฉบับได้ความตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอแล้ว ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวในรายละเอียดเรียงตามลำดับมาตราหลายประการ โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และอ้างที่มาแห่งอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไว้ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ได้เพิ่มเติมข้อความดังกล่าวเพราะเป็นการพิจารณาในระหว่างใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป แล้วได้ส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

ที่ประชุมของสภาทั้งสองจึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมขึ้นสองชุดเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ คณะกรรมาธิการร่วมทั้งสองชุดได้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้ความเห็นชอบตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขทั้งหมด ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมในคำปรารภเกี่ยวกับการอ้างที่มาแห่งอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมาธิการร่วมชุดพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายคือกรรมาธิการฝ่ายวุฒิสภาเห็นควรอ้างในคำปรารภ ส่วนกรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรอ้างโดยบัญญัติเป็นมาตราใหม่ด้วยคะแนนเสียงเท่ากัน หาข้อยุติไม่ได้จึงได้รอการพิจารณาไว้เพื่อหาข้อยุติ แล้วประธานคณะกรรมาธิการร่วมชุดดังกล่าวจึงได้มีหนังสือถึงประธานรัฐสภาขอให้ตั้งคณะทำงานร่วมกันของสมาชิกของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณากำหนดรูปแบบแนวทางและระเบียบปฏิบัติสำหรับให้ทั้งสองสภาถือปฏิบัติในการนำความในมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปบัญญัติไว้ในส่วนใดของร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนและถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป คณะทำงานร่วมที่ประธานรัฐสภาได้ตั้งขึ้น ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าการอ้างที่มาแห่งอำนาจในการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมควรที่จะอ้างไว้ในคำปรารภดังที่รัฐสภาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติไปก่อนหน้านี้หลายฉบับแล้วซึ่งประธานรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบตามความเห็นของคณะทำงานร่วมแล้ว ประธานคณะกรรมาธิการร่วมได้พิจารณาความเห็นของคณะทำงานร่วมและความเห็นของประธานรัฐสภาดังกล่าวแล้ว ประธานคณะกรรมาธิการร่วมจึงได้ออกเสียงชี้ขาดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสองไว้ในคำปรารภ

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมแล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมเสนอมา ส่วนสภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมเสนอ ซึ่งเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ทันที และได้มีการประชุมอีกนัดหนึ่งในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแต่โดยที่ร่างเดิมของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา ๒๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติในวันเดียวกันด้วยคะแนนเสียง

ข้างมาก ๑๙๔ ต่อ ๒๔ ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมาธิการร่วมนั้น ไม่ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะเป็นการพิจารณาในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป ซึ่งต่อมาหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว วุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เช่นเดียวกัน ต่อมาเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติในวันเดียวกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้มีการปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด จึงได้เสนอความเห็นของตนต่อประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้ว เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ ในบันทึกความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ของวุฒิสมาชิก ยังมีข้อความกล่าวอ้างว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี ถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนจะต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ อย่างชัดแจ้ง แต่ในบันทึกที่ลงชื่อโดยวุฒิสมาชิกจำนวน ๑๒๗ เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาไม่ปรากฏว่ามีความเห็นดังกล่าวเสนอมาด้วย แต่เมื่อพิจารณาเอกสารทั้งหมดที่เสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งความเห็นของวุฒิสมาชิกมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วพอถือได้ว่า ตามคำร้องของประธานวุฒิสภามีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

ตามคำร้องของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยคะแนนเสียง ๑๒ ต่อ ๑ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงฝ่ายข้างมากจึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติต่างๆ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอันเป็นอำนาจนิติบัญญัตินั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๕ ๑๗๑ ๑๗๒ ๑๗๓ ๑๗๔ ๑๗๕ ๑๗๖ สรุปใจความสำคัญได้ว่า คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินก็ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว จึงให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ถ้าพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

๑. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในเวลาที่กำหนดเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๓

๒. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

๓. ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ดังกล่าวในข้อ ๑ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งคณะกรรมาธิการร่วมมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมาธิการร่วมเสนอรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมพิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วย ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ดังกล่าวข้างต้น ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติอื่น ต้องให้เวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรล่วงพ้นไปเสียก่อน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้

ในการที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง ในกรณีข้างต้นเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยเป็นครั้งสุดท้ายว่าจะยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมได้แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เพราะถือว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สำหรับปัญหาข้อ ๑ ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ผู้ร้องส่งมาได้ความว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ แต่ในร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในครั้งแรกไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง ทั้งนี้ เพื่อให้การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๙ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในชั้นพิจารณา

ของวุฒิสภาจึงได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ลงในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการเพิ่มเติมดังกล่าว แม้ในชั้นกรรมาธิการร่วมก็ไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ในคำปรารภหรือบัญญัติเป็นมาตราใหม่ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงตั้งคณะทำงานร่วมตามข้อเสนอของประธานคณะกรรมาธิการร่วมขึ้นพิจารณาในกรณีนี้โดยเฉพาะ คณะทำงานร่วมเห็นควรเพิ่มเติมในคำปรารภ ซึ่งประธานรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานคณะกรรมาธิการร่วมจึงลงมติชี้ขาดเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะทำงานร่วมและประธานรัฐสภา แล้วจึงได้ส่งรายงานความเห็นของคณะกรรมาธิการร่วมและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมเสนอมาแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีและลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในครั้งแรก ซึ่งไม่มีการระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ข้อพิจารณาต่อไปจึงมีว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ ดังกล่าวลงในร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมแล้ว เป็นการตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยนิติบัญญัติระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ข้อ ๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ และวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ รวม ๒ นัด แล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านได้เห็นชอบร่วมกันว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อมวลสมาชิกสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศสมควรที่จะเร่งรัดให้มีการตราขึ้นใช้บังคับโดยเร็วแต่การประชุมในนัดแรก เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมได้แก้ไขเพิ่มเติมเรียงตามลำดับมาตรา และแก้ไขเพิ่มเติมในคำปรารภเกี่ยวกับบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอ้างที่มาแห่งอำนาจ

ในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง และได้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง โดยได้ประชุมติดต่อกันมาในนัดที่สอง เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ การประชุมทั้งสองนัดคงมีแต่การอภิปรายโต้แย้งกันเกี่ยวกับการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าจะเพิ่มในส่วนไหนของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางแยกความเห็นออกเป็นสองฝ่ายสรุปใจความสำคัญไว้ว่า

ฝ่ายแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าควรยืนยันตามร่างเดิมตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล เพราะบทบัญญัติในร่างเดิมก็มีความสมบูรณ์ไม่ยิ่งหย่อนกว่าบทบัญญัติตามร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมได้แก้ไขเพิ่มเติมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งก็ได้ลงมติให้ยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อความเกี่ยวกับบทบัญญัติของมาตรา ๒๙ จึงต้องถือว่าการตราพระราชบัญญัติยังไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระบวนการตราพระราชบัญญัติจึงยังไม่จบสิ้นเพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังถือไม่ได้ว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงไม่อาจส่งให้ฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๓ ได้เพราะจะเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การเสนอให้เพิ่มข้อความตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยตราเป็นบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างเดิมของพระราชบัญญัติแต่เป็นการปฏิบัติให้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจึงลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

ฝ่ายที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรควรลงมติยืนยันร่างของคณะกรรมาธิการร่วมเพราะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว ทั้งในคำปรารภก็ระบุข้อความตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ไว้แล้ว หากจะแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ก็อาจจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังได้ แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลได้เสนอให้ลงมติยืนยันร่างเดิม ซึ่งไม่มีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ก็จะเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่สมควรให้ฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมก็ต้องถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงต้องดำเนินการต่อไปทางเดียวคือ ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กับฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง

พระปรมาภิไธย จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกไม่ได้ ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็จะเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ในที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ให้ความเห็นชอบในครั้งแรก ก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก และเป็นข้อโต้แย้งที่ไม่มีฝ่ายใดผิดหรือฝ่ายใดถูก ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นสมควรวินิจฉัยแต่เพียงว่าเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายใด

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติไว้เป็นกรอบชัดเจนอยู่แล้ว เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติว่าได้ตราขึ้นถูกต้องตามกฎเกณฑ์หรืออยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหานั้นมาเป็นเหตุผลหรือสนับสนุนการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกรอบในการตรากฎหมายได้ ดังนั้น ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลบางคนอภิปรายว่า เมื่อร่างเดิมของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยังไม่มีข้อความเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติไว้ จึงต้องอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญมาแก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนบริบูรณ์เสียก่อน โดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๓ ทวิ ก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ต่อไป ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่อาจเห็นพ้องด้วยเพราะจะทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขาดความเป็นกฎหมายสูงสุดและไม่แน่นอน กรณีต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “ฯลฯ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมคือร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในครั้งแรกก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาซึ่งเป็นร่างที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญอยู่ในคำปรารภก็ต้องถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และเมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติสรุปใจความได้ว่าร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับ

ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์บัญญัติให้กระบวนการตรากฎหมายสิ้นสุดลง ตั้งแต่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ซึ่งตรงกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ต่อไปอีก กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีข้อความเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและที่มาแห่งอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ลงในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจึงชอบแล้ว

ตามปัญหาข้อ ๒ เมื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งร่างแล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะวินิจฉัยต่อไปว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่

สำหรับปัญหาข้อ ๓ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า วุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมเสนอ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมเสนอเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๖ วรรคแรกแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ และลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้และเป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญนี้บังคับ แต่ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่มาแห่งอำนาจการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงจำต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ ประกอบบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึง

ลงมติในวันเดียวกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกับปัญหาตามข้อ ๑ ดังนั้นปัญหาข้อกฎหมายจึงต้องวินิจฉัยไปในทางเดียวกันกับปัญหาตามข้อ ๑ กล่าวคือ ต้องถือว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างเดิมของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... แล้วจึงต้องดำเนินการต่อไปทางเดียวคือนายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก การลงมติดังกล่าวโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้การตราร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอันตกไปทั้งร่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม เช่นเดียวกัน

**จึงวินิจฉัยว่า** ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

๑. ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ นำส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องปรากฏในเอกสารความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความไว้ในคำปรารภเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้ให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกบางประการ ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ก่อนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนี้มิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเดิมจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่อีกมาตราหนึ่งต่างหากเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑.๒ อนึ่ง โดยที่ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการยกปัญหาของมาตรา ๑๒๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๒๑ ดังกล่าวมีความดังนี้

“มาตรา ๑๒๑ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมตินั้น

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เนื่องจากมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนดนายทะเบียนจะต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น จึงย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง โดยไม่สามารถจะอ้างได้ว่าการจำกัดเช่นว่านั้น เพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑.๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎร และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ครั้นเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑.๔ ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีดังนี้

๑.๔.๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๑.๔.๓ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๑.๔.๔ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ก็ขอได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มีผลเช่นเดียวกัน

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของนายชิงชัย มงคลธรรม และคณะ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๖๖ คน ที่ว่านายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็น มาตรา ๔ ความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นการเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้มีการลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว น่าจะเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมแล้ว จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ อีกไม่ได้ หากจะอ้างว่าทำได้ตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ก็ไม่น่าจะถูกต้องเพราะมาตรา ๓๓๕ (๑) ไม่ได้เปิดทางให้มีการเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาได้แต่อย่างใด จึงอาศัยความตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอความเห็นเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

**การรับเรื่องและรวมเรื่องทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน**

เรื่องที่ประธานวุฒิสภาเสนอมา เป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ส่วนเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรต่างก็อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการเสนอความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยที่การเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีนี้เป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้พิจารณานั้น คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มีความเป็นมา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกันทุกประการ จึงเห็นสมควรรวมเรื่องที่ประธานสภาทั้งสองเสนอมาเป็นเรื่องเดียวกันส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็จะได้รับการวินิจฉัยในคราวเดียวกันด้วยตามคำร้องขอของประธานวุฒิสภา

**ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

การที่สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ฉบับที่มีการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เสนอไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยอ้างว่าเป็นร่างที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นมา ต่างก็เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตนมาโดยละเอียด ซึ่งบางข้อก็ตรงกับเหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติใดจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา ๙๒ ของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งรัฐสภาย่อมประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๙๐ ของรัฐธรรมนูญ) การที่ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ จะถือได้ว่าได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาก็ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณาของแต่ละสภาแล้ว ดังที่บัญญัติเป็นกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติในมาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอไว้จนกว่าเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปก่อน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ซึ่งการพิจารณาในครั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกสองทางและจะต้องลงมติเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น คือ ยืนยันร่างเดิม (ซึ่งหมายถึงร่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป) หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมข้อความหรือบทบัญญัติใด ๆ เข้าไปในร่างหนึ่งร่างใด ย่อมไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เคยผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภามาแล้ว เพราะสิ่งที่เติมเข้าไปใหม่นั้น ยังไม่เคยผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา

๓. ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว กระบวนการเป็นอันจบสิ้นลง และไม่มีผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก ถึงแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้อ้างว่าการเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ว่าเมื่อกรณีเข้าข่ายมาตรา ๓๓๕ (๑) แล้ว การตราพระราชบัญญัติไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกระบวนการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. การตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ ซึ่งต่างจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะตกไปทั้งฉบับก็ต่อเมื่อข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ แต่ในกรณีที่ข้อความดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เฉพาะข้อความนั้นเป็นอันตกไป

**คำวินิจฉัย**

เหตุผลของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่สรุปไว้ข้างต้นนี้ ได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีน้ำหนักและฟังขึ้น แต่เห็นสมควรชี้แจงเหตุผลและขยายความเพิ่มเติมอีกบางประการ ดังนี้

๑. **การตีความมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ**

๑.๑ ความเห็นที่ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่จะยืนยันร่างพระราชบัญญัติร่างใดร่างหนึ่งที่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วเท่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเองหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วก็ตาม) และโดยปริยายจึงไม่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ตนได้มีมติยืนยันไปแล้ว และว่าการแก้ไขเพิ่มเติมย่อมจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว “ถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังมิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภานั้น เป็นการตีความมาตรา ๑๗๖ ที่น่าจะสอดคล้องกับทฤษฎีและหลักการของระบบสภาคู่ที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับไว้ กล่าวคือ การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องรักษาไว้อย่างเคร่งครัดซึ่งดุลอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเสมอไป

๑.๒ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ก่อน ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติใดแล้วจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ท้วงติง หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ หมายความว่าสภาทั้งสองจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติตลอดทั้งสาย แต่ในกรณีที่สองสภานี้มีความเห็นแตกต่างกันโดยไม่มีทางระงับได้แล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจชี้ขาดได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้ว่าถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๑๗๔ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ “ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น” และในกรณีที่เป็นปัญหาอยู่นี้ คือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่และมีมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น “เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ในทั้งสองกรณีที่กล่าวนี้ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาหรือที่มีมติยืนยัน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว วุฒิสภาอาจจะไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเลยก็เป็นได้

๑.๓ ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในที่สุดอยู่แล้ว การตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งและเจาะจงนั้น ย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างสองสภาไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้ง และย่อม "เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย" เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย และการตีความเช่นว่านั้นก็เท่ากับเป็นการเปิดทางกว้างให้สภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ โดยอ้างเหตุว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ครบถ้วนหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในที่สุดก็อาจนำไปสู่ภาวะเผด็จการในสภาผู้แทนราษฎรได้ ฉะนั้น ข้ออ้างที่ว่าการเพิ่มเติมมาตรา ๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถึงแม้ยังมิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ก็เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จึงมิอาจรับฟังได้

๒. <u>การตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสามประกอบวรรคสี่</u>

เมื่อได้วินิจฉัยว่าการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมแล้วมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังคงมีปัญหาอีกประการหนึ่งที่ถกเถียงกันอยู่มาก กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ หรือเพียงเฉพาะในส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาเท่านั้น คำตอบสำหรับปัญหานี้ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความที่ถูกต้องของมาตรา ๒๖๒ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม บัญญัติว่า "ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ... นั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติ... นั้นเป็นอันตกไป"

มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า "ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป..."

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ลำดับถ้อยคำหรือวลีในลักษณะที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยและทำให้มีการถกเถียงกันมากว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็น "สาระสำคัญ" ที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับนั้น เป็นเงื่อนไขที่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ "ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ด้วยหรือไม่ หรือจะใช้บังคับเฉพาะแต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น "มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้" เท่านั้น

เรื่องนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นชอบด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นว่า “การตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ” และว่า “กรณีที่จะให้ตกไปเฉพาะส่วนที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่นั้น จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น” ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๒.๑ วรรคสามของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ แยกแยะกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติใดๆ ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และกรณีที่ “มีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กรณีแรกเป็นเรื่องของ “ข้อความ” ซึ่งน่าจะหมายความถึงเนื้อหาสาระที่ปรากฏตามถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องของ “กระบวนการ” คือ ขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามในการตราพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลั่นกรองของวุฒิสภา การลงคะแนนเสียง อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่จำเป็นและเงื่อนไขเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

๒.๒ สิ่งที่จะเป็น “สาระสำคัญ” (หรือไม่สำคัญ) ได้นั้น โดยลักษณะของความเป็นจริงแล้วจะต้องเป็น “ข้อความ” ในตัวบทของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการในการตราพระราชบัญญัติมิอาจถือว่าเป็น “ข้อความ” ของร่างพระราชบัญญัติได้ ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้เฉพาะ “ข้อความที่ขัดหรือแย้ง (ต่อรัฐธรรมนูญ) นั้น เป็นอันตกไป” ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และวรรคสี่ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับแก่กรณีนี้เลย

๒.๓ มีผู้ให้ความเห็นว่า “ความในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มิใช่เป็น “สาระสำคัญ” ดังนั้น เฉพาะข้อความในมาตรา ๔ เท่านั้น จึงจะตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ส่วนร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันใช้ได้” ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีเหตุมาจากความสับสนระหว่าง “ข้อความ” กับ “กระบวนการ” ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันที่จริงการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เป็นความพยายามที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มีข้อความที่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ฉะนั้น ในตัวของมาตรา ๔ เองนั้น ย่อมมีข้อความที่ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่เกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๔ ก็คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้มีมติยืนยันร่างเดิมไปแล้วตามมาตรา ๑๗๖ ซึ่งหมายความว่า เป็นการทำผิดขั้นตอนในกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นั่นเอง มิใช่เป็นเพราะข้อความในมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เพราะฉะนั้นความเห็นที่ว่าเฉพาะมาตรา ๔ ดังกล่าวเท่านั้นควรจะตกไปตามวรรคสี่ของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักตรรกและมิอาจรับฟังได้

ด้วยเหตุและผลตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

๒. สำหรับประเด็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม หรือไม่นั้น เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตกไปเองแล้วในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ เข้าไป และก็มิใช่เป็นร่างที่เสนอไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้

๓. โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วตามข้อ ๑ ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

๔. สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และมีที่มาและข้อกฎหมายเช่นเดียวกันทุกประการ จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลเดียวกันกับในกรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่อง “ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....” ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเสนอโดย นายโอสถ โกศิน และคณะสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ และนายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่อง “ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....” ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเสนอโดย นายชิงชัย มงคลธรรม และ ร้อยโท กุเทพ ใสกระจ่าง ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ส่งมาทั้งสองกรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ (๑) จึงรับเรื่องไว้เพื่อดำเนินการต่อไป และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างพระราชบัญญัติเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาโดยประธานวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้พิจารณารวมในคราวเดียวกัน

ความเป็นมาของการตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีลำดับเป็นขั้นตอนตามคำร้องซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ต่างๆ รวมทั้งเพิ่มข้อความเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ให้มีความสมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วจึงส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการ

พิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในทันทีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เพื่อลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเลขมาตราเป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่คล้ายกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเลขมาตราเป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามข้อเสนอของผู้ร้อง ทั้งจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ดังนี้

๑) การเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นมาตรา ๔ ทั้งสองฉบับภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒) มาตรา ๑๒๑ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

พิเคราะห์ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า

๑) การตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับของรัฐสภาในขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นได้ดำเนินเป็นกระบวนการที่ถูกต้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญตลอดมาจนถึงขั้นตอนส่วนสุดท้าย คือภายหลังจากคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามที่วุฒิสภาเพิ่มเติมมาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคณะกรรมาธิการร่วมกันจะต้องส่งไปให้สภาทั้งสองเห็นชอบ ถ้าสภาทั้งสองคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ก็ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๓ ต่อไปได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริง วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว ส่วนสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุว่า “..... ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” สภาผู้แทนราษฎรจึงยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ระบุว่า “..... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓” แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ลงไปในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการขัดและแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ เพราะการเพิ่มมาตรา ๔ ดังกล่าวไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เพิ่มมาตรา ๔ นี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นอันตกไปทั้งสองฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๒) เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ต้องตกไปทั้งฉบับ ข้อความในมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมตกไปด้วย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำนวนที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ร่วมกันเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

สำนวนที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ว่ากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องเดียวกันและมีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาทั้งสองสำนวนเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องทั้งสองสำนวนอ้าง สรุปเป็นข้อ ๆ ตามลำดับได้ดังนี้

ข้อ ๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ข้อ ๒ วุฒิสภาพิจารณาแล้วได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๓ สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้ตั้ง “คณะกรรมาธิการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และรายงานให้ทั้งสองสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันแต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๕ แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาในทันทีเพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนั้น ไม่ได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ข้อ ๖ สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันจากข้อ ๔ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนั้นไม่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ผู้ร้องทั้งสองสำนวนเห็นว่าตามข้อเท็จจริงในข้อ ๕ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องสำนวนที่หนึ่ง เห็นว่าตามข้อเท็จจริงในข้อ ๖ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เช่นนี้ เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องและจะต้องตกไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

มาตรา ๘๓ บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย.....เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ฯลฯ

(๒) ฯลฯ

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่

มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๙๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ในสำนวนที่หนึ่งเมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในสำนวนที่สองเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ยื่นคำร้องขอให้ประธานสภานั้นๆ ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับเรื่องทั้งสองสำนวนไว้พิจารณา

และมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมา ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทั้งสองสภาจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วให้เสนอความเห็นต่อ

สภาทั้งสอง ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติได้แต่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น คือยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยใช้เป็นกฎหมายต่อไป

แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกันตามข้อเท็จจริงในข้อ ๔ ซึ่งทำให้ร่างดังกล่าวถูกยับยั้ง และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ภายในกำหนด และลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ยืนยันตามร่างเดิม ซึ่งจะต้องนำร่างเดิมดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ แต่ก่อนที่จะมีการดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ในวันเดียวกันนี้เอง สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิจะลงมติเช่นนั้นได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้ทำได้ ดังนั้น การเพิ่มเติมมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ประกอบทั้งมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และมาตรา ๘๐ วรรคแรก บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ ขึ้นในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๓ โดยไม่ส่งให้วุฒิสภาพิจารณานั้น ถือได้ว่ามาตรา ๔ ที่เพิ่มเติมขึ้นนี้มิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงมิใช่บทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๖ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๘๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ**

อนุสนธิจากประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน และของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ตามลำดับซึ่งเสนอต่อประธานสภาทั้งสองว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รวมพิจารณาเรื่องทั้งสองเข้าด้วยกัน

เรื่องแรก สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

เรื่องที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากมีมติให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมไปแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สรุปข้อเท็จจริง

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยลงมติแก้ไขเพิ่มเติม

มาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในคำปรารภ และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ลงมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในคำปรารภ ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้ลงมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า

"พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

๒. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ครั้นเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จึงได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงได้ลงมติในวันเดียวกัน ให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า

"พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

ได้พิเคราะห์แล้ว ประเด็นแรกต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติด้วยเสียงของสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา"

มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา"

มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

ฯลฯ

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก

แห่งสภาและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

ฯลฯ

และมาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายได้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีขั้นตอนวิธีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ สำหรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันและได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ปรากฏว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการร่วมกันที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติด้วยเสียงของสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปคือ นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแต่อย่างใด การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เพิ่มมาตรา ๔ ขึ้นใหม่ โดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองที่มีบทบัญญัติมาตรา ๔ ใหม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ขึ้นใหม่ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ภายหลังจากที่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนประเด็นที่สองตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องแรกว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อวินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับแล้ว ก็ไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนั้นอีก

จึงวินิจฉัยทั้งสองเรื่องว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย**

ตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๒๔๐๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เพิ่มข้อความเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในทันทีในวันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราช

บัญญัติฉบับนี้ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔) มีข้อความว่า "พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

๒. ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ครั้นเมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว จึงได้ส่งให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยอันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้นมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔) มีข้อความว่า "พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ นั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ขบวนการเป็นอันจบสิ้นลง ไม่มีผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

อนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวยังมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... น่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ เพราะมาตราดังกล่าวได้ให้เสรีภาพของประชาชนในการรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกร และการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น การที่มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนก็จะต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น ย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง โดยไม่สามารถจะอ้างได้ว่าการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้นเพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นจริงย่อมจะต้องห้ามมิให้จัดตั้งแต่แรก การที่ยอมให้จัดตั้งได้เป็นเวลา ๓ ปีก็ดี การที่ยอมให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นแล้วก่อนกฎหมายใช้บังคับยังคงอยู่ต่อไปได้โดยไม่มีกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองว่ากลุ่มเกษตรกรมิได้มีกรณีจะเข้าข่ายที่ถูกจำกัดสิทธิ ดังนั้น มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงน่าจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ต่อมา ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๗๕๔๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญว่าตามที่นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งมีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มีบทบัญญัติชัดเจนว่า “... ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓” ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยัน

ร่างเดิมไปแล้วจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความใดๆ อีกไม่ได้ เพราะถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว การที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ (ต่อมาได้มีการปรับปรุงเลขมาตรา เป็นมาตรา ๔) ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าคำร้องของประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น มีมูลกรณีเป็นอย่างเดียวกัน คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมแล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของคำร้องทั้งสองก็คล้ายกัน คือ การวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ส่วนกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นมีความเห็นว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกัน ฉะนั้น เพื่อความสะดวก จึงเห็นสมควรพิจารณาคำร้องทั้งสองรวมกัน

พิจารณาคำร้องทั้งสองแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ต่อไป จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวตามลำดับ

สำหรับประเด็นแรกนั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายขึ้นไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(๑) มาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” และมาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา” เมื่อ

พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา ๑๗๒) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภาซึ่งต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันแต่วุฒิสภาอาจลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (มาตรา ๑๗๔)

(๓) เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๕ (๑)[๑] ประกอบกับมาตรา ๙๓[๒]) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องยับยั้งไว้ก่อน และวุฒิสภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๗๕ (๒)[๓]) ถ้าวุฒิสภา

---

(๑) และ (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ"

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

แก้ไขเพิ่มเติม ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๘๓) ถ้าเป็นกรณีอื่นซึ่งรวมทั้งกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย แต่ละสภาจะต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมาธิการร่วมกันจะต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องยับยั้งไว้ก่อน (มาตรา ๑๗๕ (๓))

(๔) ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ ดังกล่าวแล้วใน (๓) สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง

(๕) ในการยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาใหม่ดังกล่าวใน (๔) นั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๖)

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเป็นหลักการว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๗๖ กล่าวคือ ในกรณีที่สภาทั้งสองไม่เห็นชอบร่วมกันซึ่งเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้อง

ยับยั้งไว้ก่อนนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ต้องยับยั้งไว้แล้ว หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา ซึ่งถ้าคะแนนเสียงที่ยืนยันมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๗๖ ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เฉพาะในกรณีที่สภาทั้งสองไม่เห็นชอบร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังกล่าวแล้วข้างต้น

โดยที่มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญเป็นข้อยกเว้นของหลักการ ดังนั้น การตีความบทบัญญัติมาตรานี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดตามหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ต้องตีความว่าสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗๖ ได้แต่เฉพาะการลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเท่านั้นด้วยเหตุนี้การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๖ อันเป็นเหตุให้การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตามประเด็นที่สองนั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงและเป็นปัญหาข้อกฎหมายคล้ายกันกับกรณีตามประเด็นแรกซึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว ดังนั้น จึงวินิจฉัยในแนวเดียวกันว่าร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนปัญหาที่ว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่ ตามประเด็นที่สามนั้น เนื่องจากได้วินิจฉัยในประเด็นแรกแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่**

กรณีเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

เรื่องที่ ๑. สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ร้องว่า

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง แล้วส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ในที่สุดมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาทันทีอีกครั้งหนึ่ง และมีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยืนยันร่างเดิม และได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

๑.๒ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้ส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเสนอวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

ผู้ร้องเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ และเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว

เรื่องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ร้องว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๓ ซึ่งตามร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ต่อมา นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็น มาตรา ๔ ว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นการเพิ่มเติมขึ้นภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากก็มีมติเห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวด้วย ซึ่งน่าจะเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีปัญหาวินิจฉัย

ข้อ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ข้อ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

ตามประเด็นปัญหาข้อ ๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่า ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... พิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นั้น ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงไม่มีบทบัญญัติที่ระบุถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเวลาที่อยู่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... วุฒิสภาพิจารณาแล้วได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราโดยเฉพาะเพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าควรบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ ไว้ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ .... ซึ่งวุฒิสภาก็เห็นพ้องด้วย แต่เมื่อกลับมาสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันตามร่างเดิม โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตามร่างเดิมและร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตามร่างเดิมมีสาระและเหตุผลดีกว่าร่างที่ปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมาธิการร่วมกัน แต่เนื่องจากร่างเดิมไม่มีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้เพิ่มในร่างเดิมเป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) ซึ่งเป็นการเพิ่มให้เกิดความสมบูรณ์ มิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขในส่วนซึ่งเป็นเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นรูปแบบที่คณะกรรมาธิการร่วมกันและวุฒิสภาต่างมีความเห็นว่าจะต้องมีข้อความเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นตรงกันเพียงแต่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องรูปแบบของการบัญญัติเท่านั้น จึงนับว่าเป็นการสมควรและมีความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ แม้จะมีข้อความแตกต่างไปจากร่างพระราช

บัญญัติฉบับเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามมาตรา ๑๗๖ ไปบ้างก็ไม่ถึงกับทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ต้องเสียไป ทั้งไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะนำพาในสิ่งเล็กน้อยที่เป็นเพียงรูปแบบ และตามรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณากำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ตามคำสั่งรัฐสภา ที่ ๑๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ และหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๓ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็เป็นเรื่องโต้เถียงถึงวิธีการร่างกฎหมาย เป็นเพียงการโต้เถียงในเรื่องรูปแบบไม่ใช่เนื้อหา และเมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ก็จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่จะถือได้ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีปัญหาเพียงรูปแบบของการวางบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเท่านั้นโดยที่สภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็เห็นชอบตรงกันในการให้มีบทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่โต้เถียงกันในเรื่องของการวางบทบัญญัติเช่นว่านั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเพื่อให้สมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) จึงมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้ว

ตามประเด็นปัญหาข้อ ๒ ที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และความในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม” เป็นบทบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกร

ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากไม่ดำเนินการนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรก็จะสั่งให้เลิกกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพบุคคลในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร กรณีมิใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบทยกเว้นในมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้มีการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรได้แต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อความที่มิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงมีผลเพียงให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนี้เป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเฉพาะข้อความตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งคำร้องลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ แล้ว มีปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ได้หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" มิใช่ให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ฝ่ายที่สอง

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มิได้บัญญัติว่าจะต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

พิเคราะห์ตามปัญหาที่ต้องวินิจฉัยแล้วเห็นว่า

ปัญหาแรก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกันตามที่กล่าวข้างต้น และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาได้

ปัญหาที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทำให้มีปัญหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร จะต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ เพียงว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ..... หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ..... ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" โดยมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ "สิทธิ" ในเรื่องใดบ้าง เพราะสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น หากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายนั้นด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจนและให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑ ก วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๒

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๔๑ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

**ข้อเท็จจริง**

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าจะต้องบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในลักษณะใด

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลดังกล่าวได้ ด้วยเหตุขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" มิใช่ให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เมื่อมีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

**ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย**

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

**ข้อกฎหมายและคำวินิจฉัย**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๐๐ มาตรา ๒๔๘ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๔ วรรคสอง และวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๒) ....."

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

ประเด็นแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และประเด็นที่อ้างตามคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็เป็นประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สอง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในสาระสำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดว่า บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้กำหนดในเรื่องนี้ในมาตรา ๒๓ ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

พิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติเพียงว่า "ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" โดยไม่มีการระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือสิทธิในเรื่องใดบ้าง จึงเป็นการบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนและไม่สมบูรณ์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือได้กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่ชัดเจนและไม่สมบูรณ์ การที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

ได้พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๔๕ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้เพิ่มขึ้นในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้น**เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด**" แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อม**เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ**" จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการ ฯ จะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามความในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

"บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จึงเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้จะต้องบัญญัติกฎหมาย ๒ เรื่อง คือ

(๑) กฎหมายที่บัญญัติการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งจะต้องให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ที่บัญญัติว่า "ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้"

(๒) กฎหมายที่บัญญัติการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๖ (๑) ที่บัญญัติว่า "ฯลฯ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง" และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ รัฐสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ... ฯลฯ ให้แล้วเสร็จ ...."

รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ทั้งสองเรื่องไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม ไว้ในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ บางส่วน แต่ในส่วนของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ในตอนท้ายของมาตรา ๒๓ เพียงว่า "ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" โดยมิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้นคือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องใดบ้าง หากเป็นสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ทั้งจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่สิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ไม่มีข้อยกเว้นไว้จึงไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิตามมาตราที่กล่าวมานี้ได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไว้ไม่ชัดเจนและไม่สมบูรณ์ เพราะเมื่อบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ใช้บังคับได้กับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ใช้บังคับไม่ได้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้เสียสิทธิ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) บัญญัติว่า “ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงต้องกระทำโดยวิธี “ตรากฎหมาย” ซึ่งการตรากฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๖ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ “ฯลฯ บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” เท่ากับเป็นการให้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มาตรา ๓๓๔ (๑) มาตรา ๒๙ และไม่ชอบด้วยกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๖ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ เฉพาะในส่วนที่มีข้อความว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเฉพาะส่วนที่กล่าวนี้เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยไม่มีผลกระทบถึงส่วนอื่นของมาตรานี้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วเหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในปัญหาที่ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวย่อมเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจกระทำได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้ง

เหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหากกระทำตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ให้อำนาจไว้จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ย่อมถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีหาใช่เป็นเรื่องปรึกษาหารือหรือขอคำแนะนำจากศาลรัฐธรรมนูญไม่

ส่วนปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ข้อความที่ว่า “ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ย่อมหมายถึงบุคคลจะเสียสิทธิใดบ้างจะต้องมีการตราเป็นกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เพราะกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนทั้งประเทศ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญอันควรได้รับการไตร่ตรองจากรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสียก่อน การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ก็เห็นว่าแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้บัญญัติให้ชัดแจ้งว่าบุคคลผู้นั้นจะเสียสิทธิใดบ้างที่รัฐให้การช่วยเหลือ ประกอบกับในบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ก็บัญญัติสนับสนุนว่า “ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายถึง จะต้องมีการตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ วรรคสองขึ้นด้วย เพื่อกำหนดการเสียสิทธิของบุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อนเช่นกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ ก็เพียงแต่บังคับให้รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่นอีกสองฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองดังกล่าวข้างต้น และเชื่อว่าคงมิใช่เจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองที่ประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีจำนวนเพียงห้าคนเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มีผลให้ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติไว้

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำร้อง ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจกำหนดเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลได้หรือไม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการต่อไป

จากข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้มีบัญญัติไว้หลายประการ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ ที่บัญญัติว่า

"มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้"

"มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้....."

"มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ....."

ตามปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องการจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวนั้น ก่อนอื่นจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัย ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" จากข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดไว้ จึงเห็นว่าเป็นปัญหาขององค์กรที่สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อความถูกต้องได้ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ด้วย

คงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามประเด็นของคำร้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ ตามข้อความของบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพได้ด้วยการเสียสิทธิ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ และตามความของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ดังกล่าวที่บัญญัติด้วยข้อความว่า "เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" นั้น น่าจะหมายถึง กฎหมายจะต้องบัญญัติให้ชัดแจ้งว่า จะต้องเสียสิทธิอะไรบ้าง มิใช่ว่าบัญญัติเป็นกฎหมายก็จริง แต่รายละเอียดอย่างไรนั้น กฎหมายกลับบัญญัติไปให้อำนาจผู้อื่นเป็นผู้กำหนดอีกทอดหนึ่ง โดยเฉพาะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ระบุไว้เช่นนั้นก็เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของประชากรของประเทศ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ จะต้องเสียสิทธิในการช่วยเหลือทั้งที่เป็นประชากรของประเทศเหมือนกัน เมื่อจะต้องเสียสิทธิไม่ว่าจะมากน้อยอย่างไร ก็ควรจะต้องได้รับการพิจารณากลั่นกรองของรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และตามรัฐธรรมนูญยังกำหนดเงื่อนไขและวิธีการตราไว้อย่างรอบคอบ รัดกุมอย่างมีเหตุมีผล มิใช่ว่าให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิของประชากรเหล่านั้นเป็นเด็ดขาด โดยไม่มีการกลั่นกรองตามขั้นตอนเช่นอย่างการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

เห็นว่า ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ยังบัญญัติไว้ว่า "ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๒๐๐ มาตรา ๒๔๘ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๔ วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้" จากบทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดไว้ให้ตราเป็นกฎหมายเช่นกัน ซึ่งต้องแปลว่าการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะต้องเสียสิทธิอะไรบ้าง แม้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จะได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ ว่า การเสียสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างไรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ตาม เมื่อกฎหมายมาตราดังกล่าวนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง แล้ว จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ แล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายคือ

**ฝ่ายที่ ๑** เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อาจกำหนด *"หลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ"* สำหรับบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ กำหนดไว้ได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *"บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"* มิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่ *"คณะกรรมการการเลือกตั้ง"* กำหนด

**ฝ่ายที่ ๒** เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะความว่า *"ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะวินิจฉัยมีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกรณีตามปัญหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน จึงรับเรื่องไว้พิจารณาได้

ในส่วนการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ ให้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปทำหน้าที่ตามที่ตนมีสิทธิ โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๖ กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง

(๒) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน

(๓) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การตรวจสอบและการคัดชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซ้ำกันออกจากการสมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ

(๔) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๕) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเอง หรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้

(๖) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๗) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(๘) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(๙) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้ง จากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดว่า

*"มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"*

ตามหลักการของระบอบรัฐธรรมนูญนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจะกระทำมิได้เว้นไว้แต่จะมีการกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๙ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๒๔๒ เป็นสิทธิที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐาน และรัฐธรรมนูญก็มิได้ระบุเงื่อนไขในการจำกัด หรือยกเลิกสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไว้แต่อย่างใด ซึ่งต่างไปจากสิทธิอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีเงื่อนไขยกเว้นไว้ เช่น สิทธิตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๔ เป็นต้น ดังนั้นสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่รัฐสภาได้ตราและอนุมัติมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นอันใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมอยู่เหนือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อการระบุประเภทของสิทธิที่บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียไป คือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในตอนท้ายของมาตรา ๒๓ เป็นสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีเงื่อนไขยกเว้นไว้ บทบัญญัตินั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐแก่บุคคลผู้ไม่ไปเลือกตั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่ได้ดุจกัน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จะบัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กฎหมายจะบัญญัติ

การเสียสิทธิใดๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่มีข้อยกเว้นในการจำกัดหรือเสียสิทธินั้นมิได้ กล่าวคือ สิทธิที่กฎหมายจะบัญญัติให้พลเมืองต้องเสียไปในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ จะต้องเป็นสิทธิอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง

ในประเทศที่ใช้แนวทางการพิจารณาว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นหน้าที่ของพลเมืองนั้น ส่วนมากจะมีมาตรการโดยปรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นได้รับความอับอาย เช่น ประกาศชื่อไว้ในที่สาธารณะ เป็นต้น สำหรับประเทศที่มีการใช้วิธีการทำให้บุคคลเสียสิทธินั้น ก็จะจำกัดสิทธิเฉพาะการสอบแข่งขันเข้าทำงานราชการเป็นเวลา ๑ ปี (ฟิลิปปินส์) หรือ ๓ ปี (อาเจนตินา่) ซึ่งเป็นการกำหนดการเสียสิทธิที่มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และมีเงื่อนเวลาที่ชัดเจน ดังนั้นการเสียสิทธิของพลเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะกระทบถึงสิทธิของพลเมืองโดยตรง

จึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นที่มาของอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธินั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ ดังได้กล่าวแล้ว

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๗๐๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้มีบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฝ่ายที่สองเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการให้ผู้ไม่ไปเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความประสงค์จะยื่นเอกสารหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

เนื่องจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๓๒๓ มาตรา ๓๒๖ และมาตรา ๓๓๔ (๑)

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งมาได้หรือไม่

(๒) การมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐจะกระทำได้หรือไม่

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ปัญหาที่สอง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด คือ รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้หรือไม่ใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” และมาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” แต่เนื่องจากรัฐสภาไม่อาจกำหนดรายละเอียดทั้งหมดของเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เพราะมีความจำเป็นอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

(๑) รัฐสภาไม่มีเวลาเพียงพอที่จะกำหนดรายละเอียดของเรื่องแต่ละเรื่องให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เพราะสมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมและอาจปฏิบัติหน้าที่กรรมาธิการในระหว่างสมัยประชุมหรือนอกสมัยประชุมแล้ว และยังจะต้องออกไปพบปะกับราษฎรในเขตเลือกตั้งเท่าที่เวลาจะอำนวยให้อีกด้วย

(๒) รัฐสภาตรากฎหมายโดยมีบทบัญญัติอย่างกว้าง เป็นการเลี่ยงปัญหาเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งอาจกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองในภายหลังได้

(๓) รัฐสภาขาดความรู้ความสามารถเฉพาะเรื่อง สิ่งที่สมาชิกรัฐสภาทำได้ คือ การชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและวิธีการแก้ไขอย่างกว้างๆ และมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรี องค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดและนำไปปฏิบัติโดยใช้ดุลพินิจ ทักษะ และประสบการณ์ภายในกรอบของอำนาจที่ได้รับมอบ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นดำเนินการภายในกรอบอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้อง

(๑) ไม่มอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐสภา

(๒) ไม่มอบอำนาจที่จะไปออกกฎหมายต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจออกกฎหมายต่อที่เป็นการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก สิทธิ โทษ และอัตราภาษีอากร เป็นต้น

(๓) มอบอำนาจโดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขได้

(๔) แก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วเพื่อความเหมาะสมได้

(๕) กำหนดให้มีการคุ้มครองประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขนั้นได้

ดังนั้น ถ้าการมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดและนำไปปฏิบัติโดยใช้ดุลพินิจ ทักษะ และประสบการณ์ภายใต้กรอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติชอบที่จะกระทำได้

<u>ปัญหาที่สาม</u> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ตามปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหารือมานี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จำเป็นต้องมีมาตรา ๒๓ หรือไม่

(๒) บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นแรก เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ต้องพิจารณานี้ คือ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา... ให้แล้วเสร็จ..." มาตรา ๓๒๖ บัญญัติว่า "นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง (๒) ..." แต่มิได้กำหนดให้ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งรวมอยู่ด้วย และมาตรา ๓๓๔ บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ... ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (๒) ..." แล้ว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตรากฎหมายว่าด้วยการเสียสิทธิของบุคคลเพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหากจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาสำหรับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้เพียงสองร้อยสี่สิบวัน แต่กำหนดเวลาสำหรับการตรากฎหมายว่าด้วยการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ไว้ถึงสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีมาตรา ๒๓ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้นรวมอยู่จะต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑) ด้วย

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง...หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร...ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" คือ เป็นการจำกัดสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งยังมีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ สิทธิอะไรบ้าง เพราะสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ อย่างน้อยมีอยู่ ๒ ประเภท คือ

(๑) สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและรับรองไว้ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น

(ก) สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและรับรองไว้โดยให้รัฐสภาออกกฎหมายอีกทอดหนึ่ง แต่ต้องไม่มีเงื่อนไข เช่น สิทธิของผู้ยากไร้ในการได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายตามมาตรา ๕๒ สิทธิของบุคคลผู้มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา ๕๔ สิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตามมาตรา ๕๕ สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ และสิทธิของบุคคลในคดีแพ่งที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ ตามมาตรา ๒๔๒

(ข) สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและรับรองไว้โดยให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เช่น สิทธิของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นบุคคลนั้นหรือทายาทที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง

(๒) สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามกฎหมายอื่น เช่น สิทธิขอกู้เงินตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ เป็นเรื่องๆ ไป

สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐที่จะต้องเสียไปนั้น ต้องเป็นสิทธิที่บุคคลทุกคนทั่วไปพึงได้รับโดยทั่วถึง มิใช่สิทธิที่ให้แก่บุคคลซึ่งด้อยโอกาสและอยู่ในลักษณะเป็นพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ยากไร้ บุคคลผู้มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และมีรายได้ไม่เพียงพอ เยาวชน เด็ก ผู้ต้องหา ฯลฯ หากบุคคลดังกล่าวต้องเสียสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐแล้ว จะยิ่งมีผลเป็นการลงโทษบุคคลนั้นๆ ยิ่งกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

ดังนั้น ในประเด็นนี้รัฐสภาต้องระบุให้ชัดเจนลงไปว่า การที่บุคคลซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ต้องเสียสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอะไรบ้างที่จะต้องเสีย เพราะการบัญญัติกฎหมายอย่างกว้าง และไม่สมบูรณ์ว่า “เสียสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” โดยมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดสิทธินั้น ถือได้ว่าเป็นการมอบอำนาจในการตรากฎหมายต่อให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ดังกล่าวแล้ว

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ต้องเสียสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑**

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๗๐๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ใจความสำคัญว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามบทกฎหมายดังกล่าว

แต่เนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้บุคคลต้องเสียสิทธิไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสอง มิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว

กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญข้อ ๑๐ แล้ว มีมติให้รับคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งไว้ดำเนินการต่อไป และวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๑๑ ต่อ ๒ ว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ฯ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ด้วยคะแนนเสียง ๑๑ ต่อ ๑ และงดออกเสียง ๑ เสียง ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนฝ่ายข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประการ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

สำหรับปัญหาข้อ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ อีก ๒ - ๓ ฉบับ เช่น อำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การตีความเกี่ยวกับคำว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ จึงต้องถือถ้อยคำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ดังนั้นการที่มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงมีความหมายว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” จึงอยู่ในบังคับของหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ซึ่งมาตรา ๒๓๓ ในหมวดดังกล่าว บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ดังนั้น ปัญหาที่จะมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องเป็นปัญหาที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเสมอไป ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า แม้องค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นก็อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาข้อ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ (๑) ถึง (๓) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ และหน้าที่อื่นๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งตาม (๔) ถึง (๖) โดยเฉพาะใน (๖) ได้บัญญัติว่า “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ มีเจตนารมณ์จะให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเสียสิทธิตามวรรคสอง และประการที่สองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งตามวรรคสาม สำหรับกฎหมายตามวรรคสาม ได้มีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๒๖ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญ ใจความว่า ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งซึ่งรัฐสภาได้ดำเนินการแล้วดังปรากฏบทบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการแจ้งเหตุที่บุคคลไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาให้ได้ตัวบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิ

เลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร โดยมีมาตรา ๒๓ บัญญัติต่อไปว่า เมื่อได้ตัวบุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรก็ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่ามาตรา ๒๓ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกำหนดสิทธิที่บุคคลไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเสียไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง เพราะมิได้กล่าวโดยชัดแจ้งว่าสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐได้แก่สิทธิอะไรบ้างแต่เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ใช้ในทางปฏิบัติแก่บุคคลที่ถือว่าเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรซึ่งต้องเสียสิทธิไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๓ จึงมิได้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง แต่ประการใด

อนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผู้ทำคำวินิจฉัยไม่อาจเห็นพ้องด้วย เพราะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามิได้เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ และเรื่องตามคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยโดยยังไม่มีผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว แม้จะอ้างว่าเป็นเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่มาตรา ๓๓๔ (๑) ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายตามมาตรา ๖๘ ในบทเฉพาะกาลมาตรานี้ จึงหมายถึงกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง นั่นเอง แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ ดังนั้น บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกประเภทซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรหรือแจ้งเหตุแล้วแต่มิใช่เหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกประเภทที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก จะต้องเสียสิทธิอะไรบ้างตลอดจนลักษณะและสภาพของสิทธิที่บุคคลจะต้องเสียไปเป็นอย่างไรจึงยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๔๕ (๖) แห่งรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้น

ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยแห่งมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่นั้น มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๔ (๑) ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๓ มีความหมายว่าเมื่อปรากฏว่ามีบุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่แจ้งเหตุการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร บุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีอำนาจหน้าที่กำหนดสิทธิที่บุคคลต้องเสียไปเพราะเหตุไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่มีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิเท่านั้น โดยที่ขณะนี้รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายกำหนดสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิดังกล่าวไปในการที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยังไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐใช้ในทางปฏิบัติแก่บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ใช้บังคับแก่ผู้ที่ถือว่าเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ และจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง นำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖๖ ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเห็นว่ากรณีเข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว สมควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนปัญหาวินิจฉัยต่อไปว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลผู้ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาอันได้แก่พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อพิเคราะห์ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งบัญญัติให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแตกต่างจากมาตรา ๖๘ วรรคสาม เรื่องการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง มาตรา ๓๒๖ (๑) บัญญัติให้ตราไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาความเห็นชอบภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องต่าง ๆ ไว้ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๔๓ สิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๕๒ สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพตามมาตรา ๕๔ สิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐสำหรับบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพตามมาตรา ๕๕ และสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามมาตรา ๒๔๒ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติการเสียสิทธิไว้ไม่ชัดเจนและไม่สมบูรณ์ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่องค์กรทางนิติบัญญัติมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาซึ่งรัฐสภาต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการพิจารณากฎหมายดังกล่าวเป็นพิเศษเนื่องจากอาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๑) จึงถือว่ามาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ปรากฏในหนังสือดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ไว้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

"บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

....."

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร แต่ในการพิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

(๑) ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๒) ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน จึงได้มีมติให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

**การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย**

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยก็คือ คำร้องขอของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเท่านั้น ฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นประเด็นที่จำต้องพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับรองฐานะนี้ไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ผ่านมา แต่ตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาก็คือลักษณะและเนื้อหาของคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในขอบข่ายของมาตรา ๒๖๖ ของ

รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณียังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นเพียงคำขอปรึกษา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยที่ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก จึงเห็นสมควรชี้แจงเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญควรรับเรื่องไว้พิจารณาดังนี้

๑. คำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร..." ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขึ้นไป แต่อาจเป็นปัญหาเฉพาะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งองค์กรใดก็ได้ ทั้งนี้ อาจอนุมานได้จากการเปรียบเทียบมาตรา ๒๖๖ กับมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๔๘ ใช้คำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น...." แต่มาตรา ๒๖๖ ใช้คำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ" ฉะนั้น เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใด จะมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งกับองค์กรอื่น และในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยรับเรื่องเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้พิจารณาแล้ว ถึงแม้ว่าปัญหานี้จะมิใช่เป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม

๒. คำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่" ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จำต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงปัญหาสมมติฐานหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ เป็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังประสบอยู่จริง กล่าวคือ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนด "หลักเกณฑ์และวิธีการ" ในการ "เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" สำหรับบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แต่ในการพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อสงสัยและมีความเห็นต่างกันเป็นสองฝ่ายว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรื่องนี้จึงมิใช่เป็นแต่เพียงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญว่าสมควรจะดำเนินการอย่างไรเท่านั้น แต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนอย่างแท้จริงที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นว่าคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

**การแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเอกสารหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมมายังศาล ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ ตอบว่าไม่มีความประสงค์จะยื่นเอกสารหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด ข้าพเจ้าและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นบางท่าน เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะได้เชิญผู้แทนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาให้ถ้อยคำ อย่างน้อยก็ในประเด็นที่ว่า ตามความเห็นของฝ่ายที่สองในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง “อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้” นั้น ฝ่ายที่มีความเห็นดังกล่าว มีความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” อย่างไร และเห็นว่ามีสิทธิอะไรบ้างที่ตรงตามความหมายของถ้อยคำดังกล่าว เพราะการจะเป็นประการใดก็ตาม สิทธิเช่นว่านี้คงมิใช่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดได้เองตามอำเภอใจเป็นแน่ แต่ตุลาการ ฯ ส่วนใหญ่ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องฟังคำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นนี้ จึงมิได้มีการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้แล้ว ข้าพเจ้ายังเห็นอีกด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะใช้มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์โดยการเรียกเอกสารที่เกี่ยวกับการประชุมของรัฐสภา และเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือแปรญัตติมาตรา ๒๓ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาให้ถ้อยคำและข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดข้อเสนอดังกล่าวก็ต้องตกไป เพราะไม่ได้รับความเห็นชอบของตุลาการ ฯ เสียงข้างมาก

**คำวินิจฉัย**

มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้แล้ว พบว่าได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการเสียสิทธิในกรณีนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าสมควรจะ “ลงโทษ” บุคคลที่ไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในลักษณะใด กล่าวคือ จะกำหนดโทษปรับเป็นเงิน หรือจะกำหนดให้เสียสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ สิทธิการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในระดับต่างๆ เป็นต้น หรือจะกำหนดให้เสียสิทธิที่จะได้ประโยชน์จากรัฐ เช่น สิทธิที่จะได้รับการลดหย่อนภาษี ค่ารักษาพยาบาลของรัฐ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา หรือสิทธิการเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงระบุไว้ใน

รัฐธรรมนูญว่าการเสียสิทธิให้เป็นไป "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจในการกำหนดการเสียสิทธิให้แก่รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ อีกทั้งยังมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากปวงชนชาวไทย ครั้นเมื่อรัฐสภาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติที่แน่ชัดได้อีก จึงได้ตราบทบัญญัติมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ขึ้น ว่า "ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" ฉะนั้น สิ่งที่รัฐสภาได้ดำเนินการไปในเรื่องนี้ ก็คือ

๑. กำหนดประเภทของสิทธิที่จะต้องเสียไปในลักษณะกว้างๆ คือ จะต้องเป็น "สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" แต่มิได้ระบุลงไปให้แน่ชัดโดยเจาะจงว่าเป็นสิทธิอะไรบ้าง

๒. มอบให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนด "หลักเกณฑ์และวิธีการ" ในการเสียสิทธิเช่นว่านั้นต่อไป

ขั้นตอนทั้งสองดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

คำว่า "สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" มิได้นิยามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และก็มิใช่เป็นคำศัพท์ทางกฎหมายที่สามารถจะสื่อให้ทราบในตัวของมันเองได้ว่าเป็นสิทธิอะไรบ้าง ถ้าพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิหลายประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีลักษณะและเนื้อหาสาระของ "สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" อาทิ มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มาตรา ๕๒ ว่าด้วยสิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มาตรา ๕๔ ว่าด้วยสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ มาตรา ๕๕ ว่าด้วยสิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ ที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ และมาตรา ๒๔๒ ว่าด้วยสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ และสิทธิของบุคคลในคดีแพ่งที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ นอกจากนั้นก็ยังมีสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐประเภทอื่นที่รับรองไว้ตามกฎหมายทั่วไปแต่มิได้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิการกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

ดังนั้น การที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบุให้แน่ชัดและเจาะจงลงไปว่า "สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" เป็นสิทธิใดบ้างนั้น ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปริยายในการกำหนดลักษณะของสิทธิที่จะต้องเสียไป พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธิดังกล่าวด้วย เพราะถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่กำหนดลักษณะของ "สิทธิ

การได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" ที่จะต้องเสียไปไว้ก่อนแล้ว ย่อมจะไม่อยู่ในวิสัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธินั้นต่อไปได้เลย นอกจากนั้นแล้วสิทธิต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดว่าให้เป็นไป "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าวไว้ และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ก็จะต้องถือว่ารัฐสภาได้โอนอำนาจในการกำหนดสิทธิที่จะต้องเสียไปตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาเอง ดังที่ปรากฏจากคำว่า "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ประกอบกับมาตรา ๓๓๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนด "ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘" ขึ้น ทั้งนี้ น่าจะเป็นการละเมิดหลักการสำคัญข้อหนึ่งซึ่งระบุว่าผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาไม่มีสิทธิที่จะโอนอำนาจนั้นให้แก่ผู้ใดอื่นอีกต่อไปได้ เพราะจะเท่ากับเป็นการละทิ้งหรือโอนความรับผิดชอบซึ่งควบคู่กับอำนาจนั้นไปให้แก่ผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้อาจถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ข้อโต้แย้งของฝ่ายที่สองในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า "...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร... ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง... เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว" นั้น จึงมิอาจรับฟังได้ เพราะเป็นข้อโต้แย้งซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานดังกล่าว

มีผู้แสดงความเห็นว่า หากคำว่า "สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น หมายความถึงสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตราต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นละก็ บทบัญญัติ ดังกล่าวย่อมจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อย่างโจ่งแจ้ง เพราะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งนี้ เป็นเพราะมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า "การจำกัดสิทธิ... ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น..." และกฎหมายดังกล่าว "ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย" แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๔๓ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๒๔๒ ก็ดี ระบุว่าสิทธิดังกล่าวสามารถจะถูกจำกัดหรือตัดทอนได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรามาตรา ๒๓ ไว้ด้วย

ความเห็นข้างต้นนี้ ถึงแม้จะดูว่ามีน้ำหนักพอสมควร แต่ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเองได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นแบบเบ็ดเสร็จอยู่ในตัวแล้วว่า อาจมีการจำกัดหรือตัดทอนสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรได้ ทั้งนี้ โดยมิได้ระบุว่าสิทธิใดบ้างอาจจะตัดทอนได้ และสิทธิใดบ้างมิอาจจะตัดทอนได้ ฉะนั้น การที่บัญญัติให้มีการเสียสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สำหรับผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ถึงแม้จะเป็นสิทธิที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมิได้อนุญาตไว้โดยชัดแจ้งให้จำกัดหรือตัดทอนได้ก็ตาม จึงไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เพราะหากไม่ตีความในลักษณะเช่นว่านี้แล้ว ก็จะทำให้มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้เลยในทางปฏิบัติ

"สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" นั้น โดยลักษณะและเนื้อหาสาระแล้ว มิใช่เป็นสิทธิที่บุคคลทั่วไปพึงจะมีได้ แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นประสาทให้แก่บุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้น เช่น ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือการเงินต่ำ ส่วนผู้ที่มีโอกาสหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมดีกว่าผู้อื่น ก็ย่อมไม่ได้รับสิทธิเช่นว่านี้มาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว จึงไม่มีสิทธิประเภทนี้ที่จะต้องเสียไปแต่อย่างไร ซึ่งก็เท่ากับว่าบุคคลประเภทหลังนี้จะไม่ต้องรับโทษหรือเสียสิทธิใดๆ ในการที่ไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนที่กำหนดให้เฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้นต้องเสียสิทธิบางประการด้วยเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เป็นบทบัญญัติที่น่าจะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการ "เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง... อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม..." อีกทั้งยังเป็นการ "ลงโทษ" เฉพาะบุคคลบางกลุ่มที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษอยู่แล้ว ซึ่งผลเช่นว่านี้ย่อมจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาและนโยบายพื้นฐานอันเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นแน่

นอกจากนั้น เมื่อคำนึงถึงตัวอักษรและเจตนารมณ์อันแท้จริงของมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว มุ่งประสงค์ที่จะ "ลงโทษ" โดยการจำกัดหรือตัดสิทธิบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคสำหรับบุคคลทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไม่ไปเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร โดยไม่มีข้อยกเว้น ฉะนั้น การที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีการ "เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" ซึ่งโดยลักษณะแล้ว ย่อมใช้บังคับได้เฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้น จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญอยู่ในตัวแล้ว

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงเห็นว่ามาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างน้อยในส่วนที่บัญญัติให้มีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มาตรา ๓๐ วรรคสาม ทั้งนี้อาจรวมถึงมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสองด้วย และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ตามนัยบทบัญญัติดังกล่าวได้

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร**

ประธานกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้โดยย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวย่อมเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองฝ่ายเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สามารถจะปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้ อันถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

ประเด็นแรก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มีปัญหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีความเห็นขัดแย้งกันจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่นั้น ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ย่อมเสียสิทธิ**ตามที่กฎหมายบัญญัติ** และมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ผู้ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า คำว่า ย่อมเสียสิทธิ**ตามที่กฎหมายบัญญัติ**ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น มีความหมายว่าอย่างไร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น และมาตรา ๘๐ บัญญัติว่ารัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงต้องบัญญัติโดยรัฐสภาเท่านั้นเพราะรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้นคือ สิทธิอะไรบ้าง แต่กลับให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิ เท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดสิทธิที่จะต้องเสียและหลักเกณฑ์พร้อมวิธีการเสียสิทธินั้น จึงเป็นการกำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้น โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ สิทธิต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้นจึงไม่ใช่สิทธิ**ตามที่กฎหมายบัญญัติ** ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กำหนดให้สิทธิที่จะต้องเสียไปนั้นจะต้องบัญญัติขึ้นโดยกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งเรื่อง "ขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง" ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยมีประเด็นปัญหาพอสรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "บุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิ ..." กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

ตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในเรื่องนี้เป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่า ย่อมเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า "....ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" โดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ตอนท้ายบัญญัติว่า "....ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ดังกล่าว

เมื่อความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย จึงได้มีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถ้าพิจารณาจากเหตุผลทางกฎหมายต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" พระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวถึงการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่า "ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" จากข้อความดังกล่าวนี้มีข้อความเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธิ

๒. ระบุถึงการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

จากประเด็นทั้งสองของมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร จึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วโดยมติเสียงข้างมากให้รับเรื่องไว้เพื่อทำการวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นของเรื่องที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจ

ตัดสินใจได้และไม่สามารถทำงานต่อไปได้ หรือถ้าทำการตัดสินใจอย่างใดลงไปและดำเนินการไปแล้ว อาจเกิดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลัง ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัย

ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถามมาว่า จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาได้จากความหมายในมาตรา ๖๘ วรรคสองแล้ว ยังพิจารณาได้จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ .....ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้"

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มีเรื่องที่จะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายอยู่สองเรื่องคือ

๑) เรื่องในวรรคสอง ระบุว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"

๒) เรื่องในวรรคสาม ระบุว่า "การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เรื่องในข้อ ๒) เกี่ยวกับการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และส่วนหนึ่งในมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๖ บัญญัติว่า "นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง" แต่เรื่องในข้อ ๑) เกี่ยวกับบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น มีการกล่าวถึงอยู่เพียงประโยคเดียวในตอนท้ายของมาตรา ๒๓ ดังกล่าวมาแล้ว และเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้เพราะเป็นการกล่าวถึงที่ไม่ชัดเจนและยังขาดรายละเอียด ประกอบกับเนื้อหาในมาตรา ๓๒๖ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้กล่าวถึงเรื่องการเสียสิทธิไว้ ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีการบัญญัติเรื่องการเสียสิทธินี้ในกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สำหรับปัญหาประเด็นที่สองในมาตรา ๒๓ ที่ระบุว่า ".....ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" นั้น คำว่า "เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ" ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอยู่ในขณะนี้อาจจะต้องถูกทำให้เสียสิทธิหรือถูกตัดสิทธิการช่วยเหลือถ้าบุคคลนั้นไม่ไปเลือกตั้งตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนก็คือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมีอะไรบ้าง และโยงไปถึงคำถามอีกหลายข้อว่าบุคคลที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนี้เป็นบุคคลประเภทใด มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพทางกายหรือสุขภาพ อายุ และเพศอย่างไร มีจำนวนมากน้อยแค่ไหน เมื่อเทียบกับบุคคลที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยทั่วไปบุคคลที่รัฐให้ความช่วยเหลือจะเป็นผู้ที่มีฐานะและโอกาสด้อยกว่าผู้อื่น ในทางกลับกันบุคคลที่รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐย่อมมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว การที่บุคคลกลุ่มนี้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมรอดพ้นจากการเสียสิทธิดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมสำหรับบุคคลกลุ่มแรก และอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการจะทำให้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงควรพิจารณานำเอาสิทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดทุกคนพึงมีอย่างเท่าเทียมกันมาใช้เพื่อทำให้การเสียสิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างทั่วกัน หากจะกำหนดให้สิทธิที่จะต้องเสียเป็นสิทธิทางการเมืองเหมือนกันก็น่าจะเป็นการเหมาะสมและมีความเป็นธรรมกันทุกคน

จากเหตุผลที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๗๐๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในเรื่องนี้เป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ มิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หากขัดกับบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็จะทำให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นโมฆะตั้งแต่แรก และบุคคลใดต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไปแล้ว ก็อาจใช้สิทธิทางศาลตามนัยมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวใน ๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม ๑ จะเห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่างๆ” มีความหมายอย่างไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายของคำว่า “ต่างๆ” ไว้ดังนี้

“ต่างๆ ว. หลายอย่าง ซึ่งผิดกัน”(๑)

ส่วนคำว่า “อย่าง” นั้นพจนานุกรมดังกล่าวให้ความหมายว่า “น. ชนิด สิ่ง .....”(๒)

ดังนั้น ตามหลักภาษา “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ฉะนั้น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร”

---

(๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๔๐

(๒) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๕๗

การตีความดังกล่าวน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า “ต่างๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง ถ้าจะตีความว่า ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ องค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นผลให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกครั้งที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการให้คำปรึกษาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมิใช่หน้าที่ของศาลโดยทั่วไป การตีความเช่นนั้นจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน จำเป็นต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาของคู่กรณี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไป ดังนั้น การตีความว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรจึงชอบด้วยเหตุผล

สำหรับหลักเกณฑ์ตาม ๒ นั้น มีความหมายชัดเจนแล้วจึงไม่ต้องวิเคราะห์

กล่าวโดยสรุป การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงดังกล่าวฟังได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อสงสัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้หรือไม่ กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๕/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑**

**เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง**

ข้อเท็จจริงได้ความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ แล้ว มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายแรกมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้เพราะคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มิได้บัญญัติว่า จะต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีไม่อาจตกลงกันได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐหรือไม่ในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่อง

พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่าเมื่อเกิดมีปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาจึงจะเสนอเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นขัดแย้งกันเองเป็นการภายในองค์กร ไม่ได้มีความเห็นหรือโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นแต่อย่างใด เป็นการหารือข้อขัดข้องที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะยังหาข้อยุติไม่ได้ ไม่มีปัญหาข้อโต้แย้งขององค์กรไม่ใช่เรื่องจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๒๖๖

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้น กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิคณะกรรมการการเลือกตั้งหารือหรือขอความเห็นจากหน่วยงานอื่นหรือศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตน ปัญหาที่ว่าเมื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแล้วจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเป็นเรื่องภายหลัง แต่เมื่อเสียงข้างมากของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่ากรณีตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยไปในคราวนี้ด้วยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง" และวรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งเห็นว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กำหนดไว้แจ้งชัดแล้วว่าบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้บัญญัติว่า "ฯลฯ ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ฯ" เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญเรื่องบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้เสียสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของบุคคลที่เสียสิทธิได้

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีคำร้องลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่ศาลฎีกาขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญา ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งนายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นของผู้ร้อง เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ปรากฏว่า นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗ ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า โจทก์เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันให้ยกฟ้องโจทก์ คดีถึงที่สุดแล้ว การที่โจทก์นำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์

มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืนโจทก์ฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาเพราะฎีกาโจทก์ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาโดยอ้างเหตุผลว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในประเด็นและเหตุผลในการวินิจฉัยอย่างเดียวกัน ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) หรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้วินิจฉัยไว้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ขณะคดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยเห็นว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ โจทก์เห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ ขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลฎีกาจึงได้ส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” ผู้ร้องจึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่จำกัดสิทธิของคู่ความมิให้ฎีกาได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” คำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา ๒๓๓ และคำว่า “ตามกฎหมายอื่น” ซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง นั้น หมายความถึง กฎหมายวิธีพิจารณาความด้วย และในกรณีนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ได้บัญญัติ “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์” ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะไม่ให้คดี

ที่ศาลพิพากษายกฟ้องถึงสองศาลแล้วขึ้นมาพิจารณาในศาลฎีกาอีก และการจำกัดสิทธิในการฎีกานี้ก็มิได้จำกัดไว้โดยเด็ดขาด ยังบัญญัติไว้เป็นการผ่อนคลายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ว่า "ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุด และอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป" ซึ่งหมายความว่า หากคู่ความฝ่ายที่ต้องการจะฎีกาในคดีที่ต้องห้ามฎีกาตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๒๑ กำหนดไว้ ศาลฎีกาก็จะรับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไปได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

สำหรับประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ด้วยหรือไม่นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะกรณีของผู้ร้องต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๑ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ซึ่งจำกัดสิทธิในการฎีกา มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการฎีกาไว้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

| | |
|---|---|
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | พลโท จุล อติเรก<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | นายชัยอนันต์ สมุทวณิช<br>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๔ ก วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

# คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่ศาลฎีกาขอให้ส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญา ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งนายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นของผู้ร้อง เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ได้ถูกพนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ โจทก์ และบริษัทเคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด โดยนายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ โจทก์ร่วมฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวงเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖ ในข้อหาปลอมแปลงเอกสาร (หนังสือมอบอำนาจให้ขายที่ดิน) และใช้เอกสารปลอม ซึ่งคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณา

ต่อมา นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง ได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ ต่อศาลชั้นต้นในข้อหาแจ้งความเท็จ และคดีดังกล่าวได้ถึงที่สุดแล้ว โดยศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๕๗๒๘/๒๕๓๖ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๔๘๕/๒๕๓๗

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องจึงได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ซึ่งศาลอาญาได้สวนมูลฟ้องแล้ว มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ สรุปว่า โจทก์ไม่อาจนำสืบแสดงให้ศาลเห็นได้ว่าความจริงเป็นอย่างไรและความเท็จเป็นอย่างไร ประกอบกับคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖ ของศาลแขวงจังหวัดเชียงใหม่ก็ยังไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นยุติว่าหนังสือมอบอำนาจที่เป็นปัญหาในคดีดังกล่าวเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือเอกสารปลอม คดีโจทก์ไม่มีมูล จึงพิพากษายกฟ้อง

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๖๖๑/๒๕๔๑ สรุปว่า ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องในคดีซึ่งโจทก์เคยฟ้องจำเลยทั้งสองมาก่อนหน้านี้โดยวินิจฉัยว่าคดีไม่มีมูล คดีถึงที่สุดไปแล้ว การที่โจทก์นำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จจึงเป็นฟ้องซ้ำต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ แม้โจทก์ จำเลยมิได้ยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ยื่นฎีกาต่อศาลอาญาซึ่งศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกา เพราะเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาต่อศาลอาญาและได้เสนอความเห็นว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในเนื้อแท้ของข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ (๔) นั้น เป็นเรื่องขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งศาลชั้นต้นไม่ได้หยิบยกมาวินิจฉัยไว้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓

ต่อมา นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๑ ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลอาญาได้ส่งคำร้องไปเพื่อศาลฎีกาพิจารณา เนื่องจากสำนวนอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา สรุปคำร้องได้ว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นั้น เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลฎีกาได้มีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

**ข้อพิจารณา และคำวินิจฉัย**

คำร้องนี้ คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาได้ส่งความเห็นโต้แย้งนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาตามที่ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โต้แย้งมีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินคดีได้ทั้งสามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น" ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้คู่ความฎีกา ในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์" จึงเป็นการจำกัดสิทธิของคู่ความมิให้ฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็น "กฎหมาย" ในความหมายของมาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"

มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามกฎหมายอื่น"

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างและลำดับชั้นของศาลยุติธรรมเท่านั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็น "กฎหมายอื่น" ในความหมายของมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งนี้ ซึ่งกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการฎีกาไว้ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๑

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ แสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะไม่ให้คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องถึงสองศาลแล้วขึ้นมาพิจารณาในศาลฎีกาอีก และสิทธิของบุคคลได้รับความคุ้มครองในมาตรา ๒๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า ในคดีซึ่งต้องห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ นั้น ศาลฎีกาจะรับฎีกาไว้พิจารณาต่อไปได้ ถ้าคู่ความฝ่ายที่ฎีกาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๒๑

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า "ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่า ข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุด และอนุญาตให้ฎีกาหรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฎีกาต่อศาลยุติธรรมครบทั้งสามศาลไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในการฎีกาจึงเป็นสิทธิซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นการทั่วไปว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โดยสาระไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เมื่อไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และสิทธิในการฎีกามิได้มีบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นที่คู่ความโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้มีคำร้องลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ศาลฎีกาขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์และผู้ร้องในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญาระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑, นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งนายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏตามสำนวนคดีดังกล่าวข้างต้นว่า

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์และผู้ร้องในคดีข้างต้น ได้ถูกพนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ โจทก์ บริษัท เคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด โดย นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ โจทก์ร่วม ฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลแขวงเชียงใหม่ในข้อหาปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนให้ยกฟ้อง คดีถึงที่สุด

ผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จต่อศาลอาญาอีกครั้งเป็นคดีนี้

ศาลอาญาไต่สวนมูลฟ้องแล้วพิพากษาให้ยกฟ้อง เพราะคดีไม่มีมูล ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในคดีนี้ เป็นจำเลยในคดีแจ้งความเท็จมาแล้ว ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าคดีไม่มีมูล การที่ผู้ร้องนำมูลคดี ซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) ประเด็นนี้เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์จึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น

ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยในผล อุทธรณ์ของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น ประเด็นอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของศาลอาญาไปยังศาลฎีกาโดยให้เหตุผลว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของตนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในเนื้อแท้ของข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) นั้นเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนอีกทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้หยิบยกมาวินิจฉัยไว้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ดังนั้น จึงไม่ควรต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาว่าการที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นั้น เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จึงขอให้ศาลฎีกาส่งความเห็นของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามข้อเท็จจริงข้างต้นมีประเด็นพิจารณาว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์” เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่า “**ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา** เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลฎีกา คือพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญนี้ แบ่งออกเป็นสามชั้น คือ (๑) ศาลชั้นต้น (๒) ศาลอุทธรณ์ (๓) ศาลฎีกา (ศาลสูงสุด)” และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

มาตรา ๒๐ วรรคแรก ว่า "**ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา** นอกจากนี้ให้ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยได้ตามกฎหมายอื่น"

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกาสำหรับคดีอาญา บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๔ อุทธรณ์และฎีกา ลักษณะ ๒ ฎีกา ตั้งแต่มาตรา ๒๑๖ ถึงมาตรา ๒๒๕ ซึ่งมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "**ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๑๗ ถึง ๒๒๑ คู่ความมีอำนาจฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์** ..." มาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า "ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์" และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า "ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดย**มาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐** แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป"

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มิได้บัญญัติว่าคู่ความมีสิทธิที่จะยื่นฎีกาได้ เพียงแต่บัญญัติว่าศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ... เท่านั้น และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และวิธีพิจารณาของศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมศาลหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลยุติธรรมรวมทั้งศาลฎีกา คือ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๐ วรรคแรก ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา และเมื่อกฎหมายว่าด้วยการฎีกาบัญญัติว่า อำนาจในการฎีกาของคู่ความว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๗ ถึง ๒๒๑ คู่ความก็ย่อมจะฎีกาในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดย มาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ "ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป" ดังที่ บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ มิได้ตัดสิทธิคู่ความที่จะฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ เพียงแต่เพิ่มเงื่อนไขในการที่จะฎีกาคดีดังกล่าวเท่านั้น

การใช้บังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และรัฐธรรมนูญ

ไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ทั้งไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เพราะผู้ร้องยังมีสิทธิขอให้ผู้พิพากษาอนุญาตให้ฎีกาหรือขอให้อัยการสูงสุดรับรองฎีกาเพื่อให้ศาลฎีการับฎีกาไว้วินิจฉัยได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

ด้วยศาลฎีกาได้ส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องซึ่งเป็นโจทก์ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๕ ของศาลอาญาผ่านกระทรวงยุติธรรม โดยผู้ร้องอ้างว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สรุปข้อเท็จจริง ได้ความว่าหลังจากไต่สวนมูลฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว ศาลอาญาเห็นว่าคดีไม่มีมูลและพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์เห็นว่าเป็นเรื่องฟ้องซ้ำและพิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งว่าไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับฎีกา อ้างว่า ข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในเนื้อแท้ของข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องฟ้องซ้ำหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) นั้นเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้หยิบยกมาวินิจฉัยไว้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ไม่ควรต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์

ระหว่างที่ศาลฎีกาพิจารณาคำร้องดังกล่าว ผู้ร้องได้ขอให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบด้วย มาตรา ๒๖๔ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยอ้างว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติห้ามไว้นั้น เป็นการตัดสิทธิที่ผู้ร้องจะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา ๒๗ ที่ว่าสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น บุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ผู้ร้องจึงเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของบุคคลไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวและหมวดอื่นๆ แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าการฎีกาของคู่ความในคดีอาญาเป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ซึ่งบัญญัติว่าศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ฯลฯ บทบัญญัติดังกล่าวก็เพียงแสดงให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของศาลยุติธรรมว่ามีอยู่อย่างไรเท่านั้น มิได้หมายถึงว่าเป็นบทบัญญัติที่รับรองให้ผู้ร้องมีสิทธิที่จะดำเนินคดีตามลำดับชั้นของศาลจนถึงศาลฎีกาได้ทุกกรณี เจตนารมณ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติไว้เช่นนั้น ก็เชื่อว่าเพื่อคุ้มครองจำเลยในคดีอาญามิให้ต้องถูกดำเนินคดีต่อไปอีกหลังจากคดีของจำเลยได้รับการวินิจฉัยจากศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์แล้วว่า ไม่อาจลงโทษจำเลยได้ เพราะในบางกรณีจำเลยอาจถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาตลอดมา บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางร่างกายของจำเลยด้วยเช่นกัน ดังนั้นการที่ผู้ร้องไม่อาจฎีกาต่อไปได้ในกรณีนี้ จึงไม่อาจถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นอกจากนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ก็บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป” ซึ่งแสดงว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ มิได้ตัดสิทธิในการฎีกาเสียทีเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้คู่ความฎีกาได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ บัญญัติไว้ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ มีผลใช้บังคับได้ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ส่งความเห็นของศาลฎีกาตามคำร้องขอของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลอาญา ในข้อหาความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรมชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ศาลอาญาพิพากษายกฟ้องว่าคดีของโจทก์ไม่มีมูล ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา ศาลชั้นต้น (ศาลอาญา) สั่งไม่รับฎีกา เพราะฎีกาของผู้ร้องต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลฎีกาเพื่อพิจารณาสั่ง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาว่า ตามที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิผู้ร้องที่จะยื่นฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น บุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" ผู้ร้องเห็นว่าประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลฎีกาได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้ว มีคำสั่งให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยให้ส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติเพื่อให้และใช้ ตลอดจนการรักษาสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิและการอ้างการมีเสรีภาพ การละเมิดสิทธิหรือถูกละเมิดสิทธิด้วย โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ระบุไว้ชัดแจ้งว่า ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

การใช้สิทธิทางศาลก็ดี หรือการยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลก็ดี ถ้าหากมีรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติรับรองไว้ บทบัญญัติหรือกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งไม่ได้ แต่ถ้าสิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองไว้ ก็จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น”

พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การพิจารณาคดีของศาลจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จริงอยู่ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ก็ตาม แต่การดำเนินคดีหรือการใช้สิทธิของบุคคลทางศาล ก็จำต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ก็ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ว่าจะใช้สิทธิได้ทุกชั้นศาล และตามมาตรา ๒๗๒ นอกจากบัญญัติชั้นของศาลว่ามีสามชั้นไว้แล้ว ยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่าเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งหมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายนั้นๆ ด้วย กรณีตามประเด็นปัญหาได้ความว่า ผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญา แต่ศาลอาญาพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุฟ้องของผู้ร้องไม่มีมูล ครั้นเมื่อผู้ร้องอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ผู้ร้องจะใช้สิทธิฎีกา ศาลอาญาสั่งไม่รับฎีกา เนื่องจากต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์” พิจารณาแล้ว

เห็นว่า เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง โดยพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ข้อเท็จจริงของกรณีปัญหาจึงเข้าลักษณะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีไว้ คู่ความจะฎีกาต่อไปไม่ได้ เหตุที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ ก็เนื่องจากศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายกฟ้องถึงสองศาลแล้ว น่าจะยุติได้ ไม่จำต้องให้ดำเนินคดีในชั้นฎีกาได้อีก เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ที่บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป” ฉะนั้น จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่ศาลยกขึ้นใช้บังคับแก่คดีนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒

ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของโจทก์ในคดีอาญาที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ผู้ร้อง (นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ) ได้ถูกพนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ (โจทก์) และบริษัทเคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด โดย นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ (โจทก์ร่วม) ฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลแขวงเชียงใหม่ ในข้อหาปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม (คดีหมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖) ซึ่งคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณา

หลังจากผู้ร้องได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาแล้วผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในคดีอาญาเช่นกันต่อศาลชั้นต้นในข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขแดงที่ ๕๗๒๘/๒๕๓๖) ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนให้ยกฟ้องตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น (คดีหมายเลขแดงที่ ๓๔๘๕/๒๕๓๗) และคดีเป็นอันถึงที่สุด

อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลอาญาอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ (คดีตามคำร้องนี้) ในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ (คดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙)

ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ศาลอาญาไต่สวนมูลฟ้องแล้วมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง เพราะผู้ร้องไม่อาจนำสืบแสดงให้ศาลเห็นว่าความจริงและความเท็จของข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร ประกอบกับในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖ ของศาลแขวงเชียงใหม่ (ที่ผู้ร้องถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม) ก็ยังไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นยุติว่าหนังสือมอบอำนาจให้ขายที่ดินเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือเอกสารปลอม คดีที่ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลจึงยังไม่อาจถือว่ามีมูล ผู้ร้องอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในคดีนี้ เป็นจำเลยในคดีแจ้งความเท็จมาแล้ว ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าคดีไม่มีมูล การที่ผู้ร้องนำมูลคดี ซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อนึ่ง แม้โจทก์และจำเลยจะมิได้ยกประเด็นเรื่องการฟ้องซ้ำขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ แต่เมื่อประเด็นนี้เป็น

ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์จึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยในผลอุทธรณ์ของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น ประเด็นอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา

ศาลอาญามีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของศาลอาญาไปยังศาลฎีกา โดยให้เหตุผลว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของตนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในเนื้อแท้ของข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) นั้นเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้หยิบยกมาวินิจฉัยไว้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ดังนั้น น่าจะไม่ควรต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐

ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องได้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาผ่านศาลอาญาว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติห้ามไว้นั้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อีกทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จึงขอให้ศาลฎีกาส่งความเห็นของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลฎีกาพิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเข้ามาว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นควรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ปัญหาในเรื่องนี้จึงมีว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้คู่ความ (ผู้ร้อง) ฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องของผู้ร้องซึ่งเป็นโจทก์ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขและลดปัญหาหลักๆ หลายด้าน อันเกิดจากการที่รัฐและองค์กรฝ่ายต่างๆ ของรัฐ มีอำนาจและใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ได้อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไว้ โดยที่กฎหมายเหล่านี้มีมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวได้ว่าในอดีตนั้นรัฐไทยมีกฎหมายต่างๆ เป็นการรองรับอำนาจมากกว่าที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการให้ความชอบธรรมต่ออำนาจรัฐอันเป็นที่มาของกฎหมายทั้งปวงที่มีอยู่

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีปรากฏอยู่อย่างชัดแจ้งในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาติกาหรือแม่บทแห่งการเหนี่ยวรั้ง ถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ พร้อมกับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยประชาชนสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

เหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ไว้ก็เพราะต้องการให้มีการเหนี่ยวรั้ง ถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ ที่องค์กรของรัฐนำมาใช้ในการออกกฎหมาย การดำเนินการตามกฎหมาย และบังคับพิพากษาคดี กรณีนี้เป็นกรณีของการใช้อำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โดยศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงเป็นการตัดสิทธิผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดชั้นของศาลให้มี ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกานั้น มิใช่เป็นแต่เพียงการกำหนดโครงสร้างของศาลยุติธรรมเท่านั้น โครงสร้างนี้มาจากหลักการของการประกันความยุติธรรมที่ประชาชนจะต้องได้รับในแต่ละขั้นตอนจนถึงที่สุดอีกด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์หรือสถานะทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จึงถือได้ว่า การที่จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การเหนี่ยวรั้ง และตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงเป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และการใช้อำนาจของศาลนี้แม้จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ เป็นไปตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ก็ตาม แต่การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้ในกรณีนี้ ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรมตามมาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๗

บัญญัติว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้นบุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ดังที่มาตรา ๒๘ ระบุไว้

วินิจฉัยว่า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โดยตัวของบทบัญญัติเองจะเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่การที่ศาลนำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในลักษณะการดังปรากฏตามข้อเท็จจริง เป็นการใช้อำนาจตุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะเหนี่ยวรั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นการที่มาตรา ๒๗๒ ระบุลำดับชั้นของศาลยุติธรรมไว้ ย่อมเป็นการประกันสิทธิของประชาชนโดยปริยายว่ามีสิทธิที่จะสามารถยื่นฎีกาได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ สิทธิในการแสวงหาความยุติธรรมจนถึงที่สุดจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย ตามที่ระบุลำดับชั้นของศาลยุติธรรมไว้ จะถือว่ามาตรา ๒๗๒ เป็นเพียงการกำหนดโครงสร้างทางการบริหารของศาลไว้มิได้ เพราะหากเป็นแค่โครงสร้างทางการบริหารของศาล ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพียงแค่อยู่ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมก็เพียงพอแล้ว การใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่ขัดกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยปริยายตามมาตรา ๒๗๒ ศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐจึงจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างระมัดระวัง และไม่เป็นการละเมิดสิทธิที่ประชาชนได้รับความคุ้มครอง และสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันศาลโดยตรง ในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (คดีของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ - โจทก์)**

กระทรวงยุติธรรม ได้มีคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๓๕๕๗๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ว่า ศาลฎีกาขอให้ส่งคำร้องของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ในคดีอาญา คดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรมของศาลอาญา ซึ่งผู้ร้องอ้างว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลอาญา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗

๒. ศาลอาญาพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรมว่า เมื่อโจทก์ไม่อาจนำสืบแสดงให้ศาลเห็นได้ว่า ความจริงเป็นอย่างไร และความเท็จเป็นอย่างไร ประกอบกับคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖ ของศาลแขวงเชียงใหม่ ก็ยังไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นข้อยุติว่า หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือเป็นเอกสารปลอม พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบมาจึงยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่า การร้องเข้าเป็นโจทก์ร่วม ในคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนที่โจทก์ฟ้องว่า จำเลยเบิกความเท็จเนื่องจากจำเลยทั้งสองเบิกความกล่าวอ้าง การปลอมและใช้เอกสารใบมอบอำนาจปลอมตามฟ้องดังกล่าว เมื่อโจทก์ไม่อาจนำสืบได้ว่าความจริงมิได้เป็นตามฟ้องของจำเลยทั้งสองในฐานะโจทก์ร่วมดังที่ได้วินิจฉัยแล้ว กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า การที่จำเลยทั้งสองเบิกความตามฟ้องเป็นการเบิกความเท็จในข้อสำคัญในคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๗ คดีโจทก์จึงไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง

๓. โจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ว่า แม้คดีของศาลแขวงเชียงใหม่ หมายเลขดำที่ ๓๓๓๕/๒๕๓๖ ยังไม่มีการตัดสิน แต่คดีที่โจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๒ ว่า ฟ้องเท็จเบิกความเท็จในคดีของศาลแขวงเชียงใหม่นั้น บัดนี้ ศาลจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้ประทับรับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาและกำลังดำเนินการสืบพยานโจทก์อยู่ในขณะนี้ ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันกับคดีนี้ และเอกสารก็เป็นชุดเดียวกันคงต่างกันแต่จำเลยในคดีนี้กระทำความผิดในฐานะเป็นผู้ชำระหนี้ของบริษัท เคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด เท่านั้น

๔. ศาลอุทธรณ์พิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ว่า การที่โจทก์นำมูลเหตุที่ถูกกล่าวหาว่า ปลอมหนังสือมอบอำนาจซึ่งเป็นมูลเหตุและประเด็นสำคัญเช่นเดียวกับคดีฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลชั้นต้นในข้อหาแจ้งความเท็จ แต่โจทก์ไม่อาจสืบพยานให้ศาลฟังได้ว่า หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวมิใช่เอกสารปลอม ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง โดยวินิจฉัยว่า คดีไม่มีมูลความผิด คดีดังกล่าวได้ถึงที่สุดแล้ว เป็นคดีของศาลชั้นต้น หมายเลขแดงที่ ๕๗๒๘/๒๕๓๖ และคดีของศาลอุทธรณ์ หมายเลขแดงที่ ๓๔๕๕/๒๕๓๘ การที่โจทก์นำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นคดีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นการฟ้องซ้ำต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้แม้โจทก์จำเลยมิได้ยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นด้วยในผล อุทธรณ์ของโจทก์ฟังไม่ขึ้น ประเด็นอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย จึงพิพากษายืน

๕. โจทก์ฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ว่า การที่จำเลยนำเอามูลเหตุเดียวกันมากล่าวหาโจทก์ และนำมาฟ้องโจทก์แล้วมาเบิกความนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันก็จริง แต่จำเลยได้มีหลายเจตนาที่จะให้เกิดผลต่างกรรมกันอันถือว่า เป็นความผิดหลายกระทงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ ไม่ถือเป็นฟ้องซ้ำตามคำพิพากษาฎีกาที่โจทก์ยกขึ้นอ้าง นอกจากนี้ จำเลยยังได้เอาเรื่องนี้มากล่าวหาโจทก์ต่อสภาทนายความอีกด้วย แต่คดีที่ศาลอุทธรณ์อ้างในคำพิพากษาเป็นเรื่องศาลยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง มิใช่เป็นเรื่องที่ศาลลงโทษจำเลย คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่ว่า “ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นด้วยในผล อุทธรณ์ของโจทก์ฟังไม่ขึ้น ประเด็นอื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย พิพากษายืน” นั้น ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) เพราะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่พิจารณา ได้ความกล่าวคือ ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่า ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาว่า หนังสือมอบอำนาจฉบับลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๒ นั้นปลอมหรือไม่ จึงไม่ทราบว่า ฟ้องนั้นเป็นเท็จและเบิกความเท็จหรือไม่ เพราะยังไม่ทราบผล แต่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ไม่รับฎีกาเพราะต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์จึงอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นที่ไม่รับฎีกาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และ

๖. ผู้ร้องหรือโจทก์ ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ดังกล่าวข้างต้น ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) มาตรา ๑๘๖ (๕) และ มาตรา ๒๒๐ การที่ศาลชั้นต้นสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง โดยระบุว่าต้องห้ามตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

๗. ศาลฎีกามีคำสั่งเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ให้ถ่ายสำเนาคำฟ้อง คำพิพากษาศาล ชั้นต้น คำฟ้องอุทธรณ์ของโจทก์ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกาของโจทก์ และอุทธรณ์คำสั่ง ไม่รับฎีกาของโจทก์ และส่งไปเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่พยานหลักฐานที่ได้รับเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้อง แสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๖๔ และ มาตรา ๒๗๒

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) มาตรา ๑๘๖ (๕) มาตรา ๒๒๐ มาตรา ๒๒๑ มาตรา ๒๒๒ มาตรา ๒๒๓ และมาตรา ๒๒๔

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีที่ศาลฎีกาส่งมาได้หรือไม่

(๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลฎีกาส่งคดีนี้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีอำนาจพิจารณาได้

ปัญหาที่สอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๓๓ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ ในอำนาจของศาลอื่น ตามมาตรา ๒๗๑ ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และ ศาลฎีกา ตามมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ เช่น ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงสิทธิบางประการของบุคคลเกี่ยวกับคดีอาญาไว้ในหมวด ๘ ศาล บททั่วไป เช่น ในคดีอาญา การจับกุมและคุมขังบุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือ ผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมายตามที่กฎหมาย

บัญญัติ... ตามมาตรา ๒๓๗ การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้... ตามมาตรา ๒๓๘ ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม... ตามมาตรา ๒๔๑ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้... ตามมาตรา ๒๔๒ ฯลฯ รวมทั้งที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๗๒ วรรคสองและวรรคสาม เป็นต้น หรือตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง แต่มิได้มีบทบัญญัติใดรับรองว่า บุคคลใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมได้ทั้งสามศาล คงบัญญัติแต่เพียงว่า ศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น และที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า ศาลต้องดำเนินการตามกฎหมายด้วยนั้น กฎหมายในคดีนี้ คือ ประมวลกฎหมายอาญา เรื่องการกระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันตามมาตรา ๕๑ การฟ้องเท็จตามมาตรา ๑๗๕ และการเบิกความอันเป็นเท็จตามมาตรา ๑๗๗ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๒๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ตามมาตรา ๒๒๐ ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดย..... มาตรา ๒๒๐ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิพากษาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่า มีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไปตามมาตรา ๒๒๑ ถ้าคดีมีปัญหาเฉพาะข้อกฎหมาย ในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายนั้นศาลฎีกาจะต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาวินิจฉัยมาแล้วจากพยานหลักฐานในสำนวนตามมาตรา ๒๒๒ ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้นตรวจฎีกาว่า ควรจะรับฎีกาส่งขึ้นไปยังศาลฎีกาหรือไม่ ถ้าเห็นว่า ไม่ควรรับให้จดเหตุผลไว้ในคำสั่งของศาลนี้โดยชัดเจน ตามมาตรา ๒๒๓ เมื่อศาลชั้นต้นไม่ยอมรับฎีกา ผู้ฎีกาอาจฎีกาเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลนั้นต่อศาลฎีกาได้... ตามมาตรา ๒๒๔

ในคดีของผู้ร้องนี้ ปรากฏว่า เมื่อศาลอาญาพิพากษาว่า ผู้ร้องหรือโจทก์ไม่อาจนำสืบได้ว่าความจริงมิได้เป็นตามฟ้องของจำเลยทั้งสองในฐานะโจทก์ร่วม กรณีจึงยังถือมิได้ว่า การที่จำเลยทั้งสองเบิกความตามฟ้องจะเป็นการเบิกความเท็จในข้อสำคัญในคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๗ คดีโจทก์จึงไม่มีมูล พิพากษายกฟ้องแต่โจทก์ก็ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญา ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วพิพากษาว่า การที่โจทก์นำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นคดีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ แม้โจทก์จำเลยมิได้ยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยผล อุทธรณ์ของโจทก์ฟังไม่ขึ้น ประเด็นอื่นไม่จำต้องวินิจฉัย พิพากษายืน โจทก์จึงฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ โดยไม่ปรากฏว่าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่า ข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยและอนุญาตให้ฎีกา ศาลชั้นต้นจึงสั่งไม่รับฎีกาเพราะต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา

ดังนั้น การที่ผู้ร้องอ้างต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ร้องซึ่งศาลดำเนินไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เป็นเพียงการกำหนดโครงสร้างของศาลยุติธรรม ซึ่งมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติรับรองให้บุคคลใช้สิทธิทางศาลได้ทั้งสามชั้น กรณีจึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นก็คือ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พุทธศักราช ๒๔๗๗ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ แต่ประการใด นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องอ้างว่า การที่ศาลชั้นต้นสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่า เป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันใดที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ร้องว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ในคดีอาญา หมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๑ ของศาลอาญา ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ๒๗ ๒๘ และ ๒๗๒ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖**

คดีนี้ได้ความตามคำร้องของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องว่า ผู้ร้องได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ข้อหาว่าฟ้องเท็จ และเบิกความเท็จ ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ ๑๗๗ และ ๙๑

ศาลอาญาไต่สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่าคดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

โจทก์ฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งว่า ฎีกาของโจทก์ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่รับฎีกา

โจทก์อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาต่อศาลฎีกา

คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลฎีกา โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาว่า การที่ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยอ้างว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ประกอบกับบุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โจทก์จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลส่งความเห็นของโจทก์มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลอาญาได้ส่งคำร้องของโจทก์ไปยังศาลฎีกา ศาลฎีกาได้สั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและได้ส่งคำร้องของโจทก์ไปยังกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมได้ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งศาลฎีกาได้ส่งมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ไว้ดำเนินการต่อไป

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้องคดีมีปัญหาจะต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์” เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ๒๗ ๒๘ และ ๒๗๒ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ หรือไม่ ในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว เห็นสมควรแยกการพิจารณา ออกเป็น ๓ ประเด็นคือ

๑. มาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะยกขึ้นใช้บังคับแก่คดี ตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

๒. บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการตัดสิทธิมิให้คู่ความฎีกาต่อศาลฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ หรือไม่

๓. การที่ศาลอาญาสั่งไม่รับฎีกาเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ๒๗ ๒๘ หรือไม่

ประเด็นตามข้อ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กฎหมายที่ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแยกเป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมายสาระบัญญัติ สำหรับกฎหมายวิธีสบัญญัติที่คู่ความหรือโจทก์ใช้ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญา คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนที่เกี่ยวกับการบรรยายฟ้อง คือ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมี (๑) ถึง (๗) โดยเฉพาะใน (๕) โจทก์ต้องบรรยาย “การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำผิด ฯลฯ” และใน (๖) โจทก์ต้อง “อ้างมาตราในกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด” ตามคำฟ้องโจทก์คดีนี้เป็นเรื่องโจทก์ฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลยว่าได้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา โจทก์ได้บรรยายถึงการกระทำของจำเลยว่าจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมและเบิกความในคดีอาญาที่พนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ฟ้องโจทก์ในข้อหาว่าปลอมเอกสาร (ใบมอบอำนาจให้ขายที่ดิน) และใช้เอกสารปลอมอันเป็นการฟ้องเท็จ และเบิกความเท็จในคดีอาญาดังกล่าวเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๗๕ ๑๗๗ และ ๘๑ ขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามบทมาตราดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๘ (๕) (๖) ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยโจทก์ไม่ต้องอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่โจทก์ใช้บรรยายฟ้องดังกล่าวมาในคำฟ้องด้วย สำหรับการพิจารณาและคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “คดีที่อยู่ในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ฯ เมื่อการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้พิพากษาหรือสั่งตามรูปความ” และในมาตรา ๑๘๕ กับมาตรา ๑๕๒ ในหมวดเดียวกันบัญญัติว่า มาตรา ๑๘๕ “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดก็ดี การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ดี ฯลฯ ให้ศาลยกฟ้องปล่อยจำเลยไป เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดและไม่มีการยกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตามความผิด” กับมาตรา ๑๕๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พิพากษาเกินคำขอหรือสั่งเกินคำขอหรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง” แต่คดีนี้เป็นคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ซึ่งมาตรา ๑๖๒ (๑) บัญญัติให้ศาลไต่สวนมูลฟ้อง โดยกฎหมายมีความประสงค์ เพียงว่าคดีพอมีมูลตามข้อกล่าวหาในฟ้องหรือไม่ หากพอมีมูลศาลก็รับประทับฟ้อง หากไม่มีมูลศาลก็พิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องจึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๑๘๒ ๑๘๕ และ ๑๕๒ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหากราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาการบรรยายฟ้องของโจทก์ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๘ โดยไม่ต้องอ้างบทมาตราเกี่ยวกับการบรรยายฟ้องมาในคำฟ้อง ส่วนการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยกระทำผิดและบทมาตราที่ขอให้ศาลลงโทษ โจทก์ต้องอ้างมาให้ชัดเจนในคำฟ้องตามมาตรา ๑๕๘ (๕) (๖) เพราะกฎหมายห้ามมิให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยเกินคำขอหรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง ส่วนในการยื่นฎีกาต่อศาลฎีกามีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ ๒๑๙ ๒๒๐ และ ๒๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติในกฎหมายวิธีสบัญญัติใช้บังคับแก่คู่ความและศาลให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปตามที่มีกฎหมายบังคับไว้โดยเฉพาะ มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้คู่ความยื่นฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ ไม่ว่าจะเป็นฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๒๑ ในกรณีที่ศาลชั้นต้นสั่งรับฎีกาตามมาตรา ๒๒๐ โดยไม่มีการอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา ๒๒๑ ส่งขึ้นไปยังศาลฎีกา จึงเป็นฎีกาที่ไม่ชอบ ศาลฎีกาก็ไม่รับวินิจฉัยให้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๕๑/๒๕๔๐ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คู่ความและศาลให้ดำเนินกระบวนพิจารณาตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าในคดีอาญา “บทกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี” ตามความหมายในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ ประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายนั้น ที่โจทก์ประสงค์ขอให้ศาลลงโทษจำเลยผู้กระทำความผิดซึ่งโจทก์ต้องบรรยายมาในคำฟ้องตามมาตรา ๑๕๘ (๕) (๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มิได้หมายถึงกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งใช้สำหรับคู่ความและศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วย ดังนั้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ฯลฯ” จึงมิได้หมายความถึงการใช้บังคับมาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่ผู้ร้องอ้าง

ประเด็นข้อ ๒ เห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗๑ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้อำนาจตุลาการดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น กรณีที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นได้แก่กรณีตามวรรคสอง ของมาตรา ๒๗๒ บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยมีมาตรา ๓๐๘ ๓๐๙ ๓๑๐ ๓๑๑ ๓๒๙ และมาตรา ๓๓๒ ในบทเฉพาะกาลบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการนำคดีมาสู่ศาลตลอดจนการพิจารณาพิพากษาไว้เป็นพิเศษโดยไม่ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ตามลำดับชั้นเหมือนคดีอาญาทั่วๆ ไป ส่วนกรณีตามกฎหมายอื่นได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร และวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๔ บัญญัติใจความสำคัญว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานและของศาลภาษีอากรให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาภายในกำหนดสิบห้าวัน และหนึ่งเดือน ตามลำดับ นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลอุทธรณ์ตามลำดับชั้นเหมือนคดีอื่นๆ ดังนั้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่าศาลยุติธรรมมี ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา จึงเป็นการจัดระเบียบและโครงสร้างในการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมว่ามี ๓ ชั้น เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิแก่คู่ความดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้ตลอดทั้ง ๓ ศาลดังที่ผู้ร้องอ้าง ศาลทั้ง ๓ ชั้น จะมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีได้แค่ไหนอย่างไร มีบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม หมวด ๒ ว่าด้วย “เขตอำนาจศาล” ตามมาตรา ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ โดยเฉพาะศาลฎีกามีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคแรก ความว่า “ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา นอกจากนี้ให้ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยได้ตามกฎหมายอื่น” บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกาสำหรับคดีอาญาเกี่ยวกับเรื่องตามคำร้องของโจทก์ คือ ประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ ๒ ว่าด้วยการฎีกาโดยเฉพาะมาตรา ๒๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์" และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า "ในคดีที่ห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘ ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่า ข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป" มาตรา ๒๒๑ จึงเป็นบทยกเว้นของมาตรา ๒๒๐ เมื่อฎีกาโจทก์ต้องห้ามมิให้ฎีกาตามมาตรา ๒๒๐ โจทก์ประสงค์จะฎีกาเพื่อให้ศาลสูงสุดวินิจฉัยโจทก์ก็ต้องดำเนินการตามที่มาตรา ๒๒๑ บัญญัติไว้ก่อน การที่โจทก์ยื่นฎีกาต่อศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นสั่งไม่รับฎีกา โจทก์จึงได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นที่สั่งไม่รับฎีกาไปยังศาลฎีกา โดยโจทก์ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒๑ ศาลฎีกาก็ไม่รับวินิจฉัยให้ เพราะศาลฎีกาก็ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการฎีกา คือ มาตรา ๒๒๐ ๒๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกัน ที่โจทก์อ้างในคำร้องว่ามาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิโจทก์มิให้ยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่มีเหตุผลสนับสนุน ไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นข้อ ๓ ผู้ร้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้น่าจะมีความหมายว่า การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่ใหญ่ในสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจรัฐเช่นประเทศไทย องค์กรผู้ถือและใช้อำนาจรัฐต้องไม่กระทำการอันเป็นการเบียดเบียน ข่มเหงรังแก หรือทำร้ายคนอื่นที่ไม่มีอำนาจรัฐโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเหล่านั้น ตลอดจนการใช้อำนาจรัฐก็จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มิได้ แต่การดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศย่อมต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกติกาสำหรับผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดความยุติธรรมแก่ทุกคน โดยเฉพาะกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับคู่ความและศาลถือปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความยุติธรรมแก่ทุกคน ไม่ว่าโจทก์ จำเลย และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ดังนั้นการที่ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่ใช่กรณีที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของโจทก์ เพราะเป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่คู่ความทุกฝ่ายและผู้เกี่ยวข้องในคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ข้ออ้างของผู้ร้องจึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ร้องได้อ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ ๒๘ ว่าผู้ร้องได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง เมื่อศาลอาญาไม่รับฎีกาของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป ย่อมเป็น

การละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องสามารถยกขึ้นใช้สิทธิทางศาลได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า บุคคลใดก็ตามที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมมีสิทธิยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่าง ๆ ตามที่มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในมาตรา ๒๖ ถึง มาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนโดยทั่วไป ส่วนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญา รัฐธรรมนูญได้แยกบัญญัติรับรองไว้ต่างหากในหมวด ๘ ว่าด้วยศาลตั้งแต่มาตรา ๒๓๗ ถึง มาตรา ๒๔๗ โดยเฉพาะโดยไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เป็นพิเศษให้บุคคลมีสิทธิดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลทุกชั้นโดยเฉพาะการมีสิทธิยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้ทุกกรณีแต่อย่างใด ดังนั้นการยื่นฎีกาในคดีอาญาซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ ๒๒๑ บัญญัติเป็นกฎเกณฑ์และข้อยกเว้นไว้แล้วคู่ความและศาลจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ การที่ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องซึ่งยื่นโดยไม่ถูกต้อง ตามที่กฎหมายบัญญัติจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แต่ประการใด ข้ออ้างของผู้ร้องจึงฟังไม่ขึ้นเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังวินิจฉัยข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะยกขึ้นมาใช้บังคับแก่คดี ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ และมิใช่เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ๒๗ ๒๘ และ ๒๗๒ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นกรณีคู่ความโต้แย้งว่ามาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ**

กระทรวงยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ผู้ร้องที่ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาขอให้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่บัญญัติว่า "ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์" และศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ จึงส่งเรื่องมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

(๑) ผู้ร้องถูกพนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ (โจทก์) และบริษัทเคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด โดยนายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ (โจทก์ร่วม) ฟ้องเป็นจำเลยคดีอาญาต่อศาลแขวงเชียงใหม่ในข้อหาปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๒) หลังจากผู้ร้องถูกฟ้องแล้ว ผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในคดีอาญาข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนให้ยกฟ้องตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและคดีเป็นอันถึงที่สุด

(๓) ต่อมาผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญาในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จเป็นคดีนี้ ศาลอาญาได่สวนแล้วมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยวินิจฉัยว่าคดีเดิมที่ศาลแขวงเชียงใหม่ยังไม่มีการวินิจฉัยเป็นยุติว่าหนังสือมอบอำนาจให้ขายที่ดินเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือเอกสารปลอม คดีนี้จึงยังไม่มีมูลความผิด ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า ผู้ร้องได้เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในข้อหาแจ้งความเท็จมาแล้ว ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าคดีไม่มีมูล การที่ผู้ร้องนำมูลคดี ซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกัน

มาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อนึ่ง แม้โจทก์จำเลยจะมิได้ยกประเด็นเรื่องการฟ้องซ้ำขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ แต่เมื่อประเด็นนี้เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์จึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา

(๔) ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์สั่งไม่รับฎีกาไปยังศาลฎีกาว่าฎีกาของผู้ร้องไม่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อีกทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลฎีกามีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ศาลใช้บังคับคดีของผู้ร้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องจึงมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนประเด็นต่อไปว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์”

มาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป”

และมาตรา ๒๒๔ บัญญัติว่า “เมื่อศาลชั้นต้นไม่ยอมรับฎีกา ผู้ฎีกาอาจฎีกาเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลนั้นต่อศาลฎีกาได้ คำร้องเช่นนี้ให้ยื่นที่ศาลชั้นต้นภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันฟังคำสั่งแล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องเช่นว่านั้นไปยังศาลฎีกาพร้อมด้วยฎีกาและคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์

เมื่อศาลฎีกาเห็นสมควรตรวจสำนวนเพื่อสั่งคำร้องเรื่องนั้น ก็ให้สั่งศาลชั้นต้นส่งมาให้”

เห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ เป็นกรณีที่ไม่ได้จำกัดสิทธิในการที่คู่ความยื่นฎีกาอย่างเด็ดขาด เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ได้บัญญัติให้ยื่นฎีกาได้โดยมีเงื่อนไขว่าหากมีผู้พิพากษาอนุญาตให้ฎีกาหรืออัยการสูงสุดรับรองให้ฎีกาได้ นอกจากนี้คู่ความยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาต่อศาลฎีกาตามมาตรา ๒๒๔ ได้อีกด้วย บทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามุ่งหมายที่จะลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาให้น้อยลง โดยมีหลักการว่าคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันให้ยกฟ้องโจทก์ไม่สมควรที่จะให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีซ้ำอีก จะต้องมีการอนุญาตหรือรับรองให้ฎีกาจึงจะยื่นฎีกาได้ และไม่ถือว่าบทบัญญัติของมาตรา ๒๒๐ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ ที่บัญญัติให้โครงสร้างจัดระเบียบองค์กรของศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตรา ดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพทั่วๆ ไป กรณีฎีกาของผู้ร้องต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้อง เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใด บัญญัติรับรองว่าคดีทุกเรื่องจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดี

ครบศาลทั้งสามชั้น ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นใช้มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง จึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของโจทก์ในคดีอาญาที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

**ความเป็นมาและข้อเท็จจริง**

กระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ นำส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญา ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งนายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลฎีกาส่งความเห็นของตนเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารที่แนบมาพร้อมหนังสือของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว สรุปได้ว่า

๑. นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง ได้ถูกพนักงานอัยการประจำศาลแขวงเชียงใหม่ (โจทก์) และบริษัทเคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด โดยนายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ (โจทก์ร่วม) ฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาในข้อหาปลอมและใช้เอกสารปลอม ซึ่งหนังสือมอบอำนาจให้ขายที่ดินของบริษัทเคหะพัฒนาและการเกษตร จำกัด คดียังไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่ยุติโดยศาลแขวงเชียงใหม่ว่า หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือเป็นเอกสารปลอม

๒. ต่อมาผู้ร้องได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกลับ นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในคดีอาญาในข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน และคดีเป็นอันถึงที่สุด

๓. หลังจากนั้นผู้ร้องยังได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลอาญาอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ศาลอาญาพิพากษาให้ยกฟ้อง เพราะผู้ร้องไม่อาจนำสืบแสดงให้ศาลเห็นได้ว่าความจริงเป็นอย่างไรและความเท็จเป็นอย่างไรประกอบกับคดีอาญาของศาลแขวงเชียงใหม่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

๔. ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องได้เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในคดีนี้เป็นจำเลยในข้อหาแจ้งความเท็จมาแล้ว ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าคดีไม่มีมูล การที่ผู้ร้องนำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองซ้ำอีกในข้อหา

ฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ แม้โจทก์จำเลยมิได้หยิบยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ ด้วยเหตุดังกล่าว ศาลอุทธรณ์จึงพิพากษายืน

๕. ผู้ร้องฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ไม่รับฎีกาของผู้ร้อง เพราะเป็นฎีกาที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องจึงอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของศาลอาญาไปยังศาลฎีกา โดยให้เหตุผลว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของตนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในเนื้อแท้ของข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำหรือไม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) นั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้หยิบยกมาวินิจฉัยไว้ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ดังนั้นน่าจะไม่ควรต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐

๖. ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องได้ส่งคำโต้แย้งไปยังศาลฎีกาผ่านศาลอาญาว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ผู้ร้องเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

<u>การรับเรื่องไว้พิจารณา</u>

โดยที่ข้อโต้แย้งที่ผู้ร้องขอให้ศาลฎีกาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยผ่านกระทรวงยุติธรรม นั้น เป็นกรณีที่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖.... ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

<u>คำวินิจฉัย</u>

ประเด็นตามคำร้องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ผู้ร้องโต้แย้งว่าการที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้องโดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ นั้น กรณีจึงเป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น"

การที่ผู้ร้องอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ คงเป็นเพราะผู้ร้องเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติระบุให้ศาลยุติธรรมมีอยู่สามชั้น ก็เท่ากับเป็นการรับรองโดยปริยายว่าบุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ตลอดทั้งสามชั้นจนถึงศาลฎีกาด้วย การห้ามฎีกาตามนัยมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจำต้องกระทำภายในกรอบของท้องเรื่องแห่งบทบัญญัตินั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๗๒ เป็นบทบัญญัติที่จัดรวมเข้าไว้ในหมวด ๘ (ศาล) ส่วนที่ ๓ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตราทั้งหลายในส่วนที่ ๓ นี้ต่างก็บัญญัติเกี่ยวกับคุณลักษณะของระบบศาลยุติธรรมไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ เรื่องอำนาจของศาลยุติธรรม การจัดโครงสร้างของศาลยุติธรรม การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงสิทธิของบุคคลในการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมเลย มาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบศาลยุติธรรมว่ามีศาลกี่ชั้น และมีศาลอะไรบ้าง รวมทั้งการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ตามท้องเรื่องของหมวด ๘ ส่วนที่ ๓ นี้ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง จึงมิอาจตีความไปได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมตลอดทั้งสามชั้นการที่มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้โต้แย้งอีกด้วยว่า การที่ศาลชั้นต้นไม่รับฎีกาของผู้ร้องนั้น เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ซึ่งมาตราที่อ้างถึงบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

"มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"

"มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้"

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราข้างต้นนี้ต่างก็กล่าวถึงสิทธิประเภทเดียวกัน คือ "สิทธิ...ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" หรือ "สิทธิ...ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้" ฉะนั้น ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปก็คือ การฎีกาของคู่ความในคดีอาญาเป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามนัยมาตราดังกล่าว หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งหมวดตั้งแต่มาตรา ๒๖ จนถึงมาตรา ๖๕ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดรับรองสิทธิการฎีกาของคู่ความในคดีอาญาไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวด ๘ ส่วนที่ ๑ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในคดีอาญาไว้ จะเห็นว่าบทบัญญัติเหล่านี้ระบุถึงสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไว้อย่างละเอียดและชัดแจ้ง รวมทั้งสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นพยานหรือผู้เสียหายในคดีอาญาแต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีอาญาเช่นกัน จึงอนุมานเอาได้ว่าสิทธิในการฎีกาในคดีอาญาจะมีอยู่ก็โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แต่สิทธินั้นหาได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรไม่ เพราะฉะนั้น การที่มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์จึงมิได้เป็นการละเมิดสิทธิใด ๆ ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖/๒๕๔๑ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑

**เรื่อง มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่**

ศาลฎีกาขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งความเห็นของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้อง ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙ หมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญา ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ จำเลยที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ จำเลยที่ ๒ เรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม โดยผู้ร้องร้องว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ร้อง โดยระบุว่าเป็นคดีที่ต้องห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ นั้น เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ จึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ ที่ว่าสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ประกอบกับบุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ผู้ร้องเห็นว่ามาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โดยอาศัยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก กล่าวคือ ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องปรากฏว่า ผู้ร้องเป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญาในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗ ศาลอาญาได้ไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูลจึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนโดยให้ยกฟ้องตามศาลอาญา ผู้ร้องฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกา เพราะคดีของผู้ร้องต้องห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญามาตรา ๒๒๐ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลอาญาไม่รับฎีกาต่อศาลฎีกา ขณะคดีอยู่ระหว่างที่ศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลอาญาไม่รับฎีกาของผู้ร้อง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลฎีกาจึงส่งเรื่องให้กระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีอาญาที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดสิทธิของบุคคลในการฎีกาในคดีอาญาไว้ และมาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การจะฎีกาได้หรือไม่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วยังจะต้องพิจารณาตามกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดการฎีกาและการห้ามฎีกาไว้ ดังนั้น การจะฎีกาได้หรือไม่นั้นจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดข้อห้ามฎีกาไว้เช่นนี้ คู่ความจึงฎีกาไม่ได้

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่ามาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เพราะฉะนั้นผู้ร้องก็ต้องมีสิทธิฎีกาได้นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๒๗๒ ได้กำหนดแต่เพียงโครงสร้างของศาลยุติธรรมเท่านั้น ว่ามีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ส่วนคดีประเภทใดจะขึ้นต่อศาลใด และจะอุทธรณ์ฎีกาได้หรือไม่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการฎีกา โดยมาตรา ๒๒๐ ได้กำหนดข้อห้ามฎีกาไว้ จึงต้องเป็นไปตามนั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของมาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของโจทก์ในคดีอาญาที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

กระทรวงยุติธรรมได้ส่งเรื่อง "ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย" ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นคดีอาญา คดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์/ผู้ร้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑, นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย/ผู้คัดค้าน เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ของศาลอาญา โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังความสรุปได้ คือ

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ผู้ร้องได้ฟ้องศาลชั้นต้นขอให้ลงโทษ นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗ ในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูลจึงพิพากษายกฟ้อง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ได้อุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกา โดยให้เหตุผลว่า ฎีกาของนายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ต้องห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา คดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ

นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ยื่นคำร้องว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกา โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ นั้น เป็นการตัดสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จึงร้องว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจำกัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ และเป็นการละเมิดสิทธิตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

เนื่องจากศาลฎีกาส่งเรื่องนี้ผ่านกระทรวงยุติธรรม ตามคำร้องของผู้ร้องขอให้ส่งเรื่องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยมีประเด็นที่จะวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจึงแยกประเด็นการวินิจฉัยเป็น ๒ กรณี คือ

๑) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เพราะตัดสิทธิผู้ร้องมิให้ยื่นฎีกา หรือไม่

๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เพราะละเมิดสิทธิของผู้ร้อง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคแรก บัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น" นั้น เป็นการกำหนดลำดับชั้นของศาลยุติธรรมว่าประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา จากต่ำไปหาสูงตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีในการได้รับการพิจารณาคดีต่าง ๆ โดยทั่วไป ไม่ได้หมายความว่าการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องกระทำโดยศาลทั้งสามระดับทุกกรณีไป

ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า "ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์" เป็นเรื่องของวิธีพิจารณาคดีของศาล เพื่อกลั่นกรองคดีไม่ให้ขึ้นไปสู่ศาลฎีกาโดยไม่จำเป็นเพราะถือว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่พิพากษายกฟ้องเหมือนกันย่อมประกันความยุติธรรมได้แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้หลักการดังกล่าวนี้แล้ว ก็ยังมิได้ปิดกั้นการยื่นฎีกา หากพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ จะเห็นว่าเปิดโอกาสให้คดีขึ้นไปสู่ศาลฎีกาได้ คือ "ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่า ข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่า มีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป" ดังนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๒๒๐ ตัดสิทธิในการยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นเรื่องของวิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นคนละเรื่องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ที่เป็นเรื่องโครงสร้างหรือลำดับชั้นของศาลยุติธรรม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ที่ว่าการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิของคู่ความเกี่ยวกับการฎีกาไว้ การพิจารณาคดีของผู้ร้องจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๑ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ที่ห้ามมิให้คู่ความฎีกา จึงไม่ขัดหรือแย้งและไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่ประการใด

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย**

ตามหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๓๕๕๗๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ กระทรวงยุติธรรม รายงานตามที่ได้รับแจ้งจากศาลฎีกาว่า ในคดีอาญาคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓๒/๒๕๓๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๘๓/๒๕๔๐ ของศาลอาญาระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์ นายกฤต โกมลฤทธิ์ ที่ ๑ นายพรชัย ล้อมปกรณ์ ที่ ๒ จำเลย เรื่อง ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม โจทก์ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลส่งความเห็นของโจทก์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กระทรวงยุติธรรมจึงส่งความเห็นดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนคดีดังกล่าวมีว่า นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ เป็นโจทก์ฟ้องนายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญาข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗ ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่าคดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกาศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาโดยให้เหตุผลว่าฎีกาของโจทก์ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ โจทก์อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา คดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ ต่อมาโจทก์ได้ยื่นคำร้องว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามมาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่าสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและตีความกฎหมายทั้งปวงและบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โจทก์เห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น อาศัยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ โจทก์จึงขอให้ศาลส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของโจทก์ดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

๒. การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ เป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนี้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๑] ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงต้องพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำหรับประเด็นแรกซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ นั้น เห็นว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๒]

ส่วนประเด็นที่สองซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับฎีกาของโจทก์เป็นการละเมิดต่อสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้สิทธิแก่คู่ความที่จะร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลยุติธรรมเป็นการละเมิดสิทธิของตนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้

---

[๑]มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

[๒]มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ฯลฯ”

ต่อไป จะวินิจฉัยปัญหาตามประเด็นแรก

มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของการจัดชั้นศาลในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันกับการกำหนดสิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือในการฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ดังนั้น มาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญจึงมิใช่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของคู่ความในการฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๐ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๑๖/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑**

**เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ ว่า นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ เป็นโจทก์ฟ้อง นายกฤต โกมลฤทธิ์ และนายพรชัย ล้อมปกรณ์ เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗ ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า โจทก์เคยฟ้องจำเลยทั้งสองในข้อหาแจ้งความเท็จ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันให้ยกฟ้องโจทก์คดีถึงที่สุดแล้ว การที่โจทก์นำมูลคดีซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสองอีกในข้อหาฟ้องเท็จและเบิกความเท็จ จึงเป็นฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) อันเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลอาญามีคำสั่งไม่รับฎีกาเพราะฎีกาโจทก์ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาโดยอ้างเหตุผลว่า คำสั่งศาลอาญาที่ไม่รับฎีกาของโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะข้อห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามเฉพาะการพิจารณาพิพากษาในประเด็นปัญหาที่อ้างว่าเป็นความผิด ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) หรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งศาลชั้นต้นก็ไม่ได้วินิจฉัยไว้ในปัญหาข้อนี้ ศาลอุทธรณ์เพิ่งหยิบยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๖ (๕) จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ขณะคดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ โจทก์เห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ จึงขอให้ศาลฎีกาส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นปัญหาต้องวินิจฉัยว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ หรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ที่ผู้ร้องอ้างบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ว่า ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ผู้ร้องจึงมีสิทธิที่จะดำเนินคดีได้ทั้งสามศาล การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ห้ามฎีกาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ จะกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น ซึ่งคู่ความอาจใช้สิทธิดำเนินคดีได้ทุกชั้นศาลก็ตาม แต่ก็ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในตอนท้ายว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” เกี่ยวกับการพิจารณาคดีนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” คำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๓ นั้น หมายความรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาความด้วย โดยเฉพาะกรณีของผู้ร้องก็คือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ บัญญัติห้ามมิให้คู่ความฎีกาในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันให้ยกฟ้องโจทก์ สิทธิของคู่ความก็ต้องเป็นไปตามนั้น ที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาผู้ร้องจึงชอบแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

สำหรับปัญหาที่ว่า เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่นั้น เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วๆ ไป ว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิของคู่ความเกี่ยวกับการฎีกาไว้ด้วย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของผู้ร้องต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๑ การจำกัดสิทธิในการฎีกาตามมาตรา ๒๒๐ ไม่เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

# ภาคผนวก



# ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
# ศาลรัฐธรรมนูญ

**คำสั่งที่ ๑/๒๕๔๑** **วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑**

**เรื่อง ให้ยุบพรรคมวลชน**

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่าเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน ซึ่งที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคมวลชนที่รวมเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักนั้นยุบไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตามข้อเท็จจริงในคำร้องและพยานหลักฐานประกอบคำร้อง ฟังได้ว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๓ แล้ว และหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองพรรคได้ร่วมกัน

แจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๓) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อดิเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ศร ๐๐๐๑/๗๑

ศาลรัฐธรรมนูญ
ถนนพระอาทิตย์ กท ๑๐๒๐๐

๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ....

เรียน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ด่วนมาก ที่ นร ๑๕๐๑/๗๓๗๕ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑
๒. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๑/๑๒๓๘๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑
๓. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๑/๑๓๐๑๑ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑

ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้เสนอร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต่อมาได้เสนอร่างระเบียบดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นและข้อสังเกตของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ
นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี
โทร. ๒๘๘-๔๗๑๘
โทรสาร ๒๘๘-๔๗๑๗

**ด่วนมาก**

ที่ นร ๑๕๐๑/๗๓๗๕

สำนักงาน ป.ป.ป.
ถนนพิษณุโลก กท ๑๐๓๐๐

๒๐ เมษายน ๒๕๔๑

เรื่อง ระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ....

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ระเบียบดังกล่าวให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีผลใช้บังคับ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้ร่างระเบียบดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว รายละเอียดตามร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ
นายโอภาส อรุณินท์
ประธานกรรมการ ป.ป.ป.

ส่วนกลาง
โทร. ๒๘๒-๓๑๖๑ ต่อ ๑๐๘

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๑๕๐๑/๑๒๓๘๗

สำนักงาน ป.ป.ป.
ถนนพิษณุโลก กท. ๑๐๓๐๐

๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ....
เรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
อ้างถึง หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร ๐๐๐๑/๓๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๑
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ตารางเปรียบเทียบร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา กับร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อสังเกตของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ ชุด
๒. ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่แก้ไขแล้ว จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง ศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่าได้ดำเนินการพิจารณาร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้ว และได้ตั้งข้อสังเกตในบางประเด็นไว้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น จึงได้เชิญประธานกรรมการ ป.ป.ป. เข้าร่วมประชุมกับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานกรรมการ ป.ป.ป. พร้อมด้วยคณะเจ้าหน้าที่ได้มาเข้าร่วมประชุมชี้แจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ป ได้พิจารณาทบทวนร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามข้อสังเกตของศาลรัฐธรรมนูญทุกประเด็นแล้ว ได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างระเบียบดังกล่าวในข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๔ และข้อ ๒๓ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด โปรดแจ้งให้ทราบด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ
นายโอภาส อรุณินท์
ประธานกรรมการ ป.ป.ป.

ส่วนกลาง
โทร. ๒๘๒-๓๑๖๑ ต่อ ๑๐๘.
โทรสาร ๒๘๒-๐๘๑๕

**ด่วนที่สุด**
ที่ นร ๑๕๐๑/๑๓๐๑๑

สำนักงาน ป.ป.ป.
ถนนพิษณุโลก กท. ๑๐๓๐๐

๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ....
เรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
อ้างถึง หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร 0004/65 ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ตารางเปรียบเทียบร่างระเบียบ ฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญ กับร่างระเบียบ ฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อสังเกตของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ แผ่น
๒. ร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่แก้ไขแล้ว จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีข้อสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ ๙ ประเด็นเรื่องอำนาจของคณะกรรมการยังไม่สอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ว่า การกำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการที่ประธานกรรมการมอบหมายมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้นั้น จะมีผลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๙ ควรกำหนดให้ต้องกระทำโดยมติของคณะกรรมการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างระเบียบ ฯ ในข้อ ๙ ตามข้อสังเกตของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และใคร่ขอขอบคุณคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้กรุณาพิจารณาร่างระเบียบ ฯ ดังกล่าว ด้วยความรวดเร็วยิ่ง มา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ
นายโอภาส อรุณินท์
ประธานกรรมการ ป.ป.ป.

ส่วนกลาง
โทร. ๒๘๒-๓๑๖๑ ต่อ ๑๐๘
โทรสาร ๒๘๒-๐๘๑๕

# ระเบียบ
# ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
# การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑

---

โดยที่มีความจำเป็นต้องมีระเบียบสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้กำหนดระเบียบขึ้นไว้โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้ว ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

"ข้าราชการการเมือง" หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และรวมถึงบุคคลที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นข้าราชการการเมือง

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"ประธานกรรมการ" หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในฐานะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"เจ้าพนักงาน" หมายความว่า เลขาธิการและข้าราชการในสังกัดสำนักงาน

"ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ" หมายความว่า การมีทรัพย์สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเกินฐานะตำแหน่งหรือหน้าที่โดยพิจารณาจากรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มาและไม่สามารถแสดงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตนได้มาโดยชอบ

"ร่ำรวยผิดปกติ" หมายความว่า การมีทรัพย์สินมาก หรือเพิ่มขึ้นผิดปกติและไม่สามารถชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตนได้มาโดยชอบ

"กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง" หมายความว่า กระบวนการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการเพื่อทราบข้อเท็จจริงถึงมูลความผิดที่ถูกกล่าวหา

## หมวด ๑
## บททั่วไป

ข้อ ๔ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ข้อ ๕ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือ และแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

ข้อ ๖ ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุมและเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ นอกจากการดำเนินการประชุมให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗ การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๘ ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกไว้ด้วย

ข้อ ๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

## หมวด ๒
## การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข้อ ๑๐ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทำตามแบบและรายละเอียดที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข้อ ๑๑ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องแสดงรายการ ให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และที่มิได้อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าวด้วย

ข้อ ๑๒ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และผู้ยื่นต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

ผู้ยื่นต้องจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบที่ยื่นตามวรรคหนึ่งด้วย

ข้อ ๑๓ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการโดยใส่ซองปิดผนึกและต้องลงลายมือชื่อผู้ยื่นกำกับไว้บนรอยผนึกซองด้วย ทั้งนี้ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีและต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ข้อ ๑๔ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบให้ยื่น ณ สำนักงาน โดยให้คณะกรรมการหรือเจ้าพนักงานที่คณะกรรมการมอบหมายออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๑๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง

ข้อ ๑๖ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามวิธีการและสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนด เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

หลังจากล่วงพ้นระยะเวลาเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งแล้ว การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๗ ให้คณะกรรมการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยเร็ว

การดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการพิจารณาก็ได้

ในกรณีจำเป็นต้องใช้วิชาชีพเฉพาะ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือมีความจำเป็นอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมตรวจสอบด้วยก็ได้

ข้อ ๑๘ การเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตรวจสอบต้องแสดงตนพร้อมหนังสือขอเข้าตรวจสอบ

(๒) การตรวจสอบต้องกระทำในเวลากลางวันต่อหน้าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ผู้ยื่นบัญชีหรือผู้แทนเป็นผู้นำทำการตรวจสอบ และอำนวยความสะดวกตามสมควร

(๓) ถ้าการตรวจสอบกระทำไม่แล้วเสร็จในเวลากลางวัน หรือมีเหตุอื่นใดที่ไม่อาจทำการตรวจสอบในเวลากลางวัน จะทำการตรวจสอบในเวลากลางคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นำทำการตรวจสอบก่อน ในกรณีนี้ ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบไว้ในบันทึกการตรวจสอบด้วย

ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ตรวจสอบได้นั้นแล้วอ่านให้ผู้นำทำการตรวจสอบฟัง พร้อมทั้งให้ผู้นำทำการตรวจสอบลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบด้วย ถ้าผู้นำทำการตรวจสอบดังกล่าวไม่ยอมลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบให้ผู้ตรวจสอบบันทึกไว้

ข้อ ๑๙ กรณีที่ทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องตรวจสอบอยู่ในต่างประเทศ คณะกรรมการจะมอบหมายให้เอกอัครราชทูต หรือกงสุลของประเทศไทย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแทนก็ได้

ข้อ ๒๐ กรณีผลการตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่ยื่นเอกสารประกอบ หรือยื่นเอกสารประกอบไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือไม่ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา หรือลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับในบัญชีหรือสำเนาหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือดำเนินการอื่นใดในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ แต่ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการต้องให้โอกาสผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย

ข้อ ๒๑ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีผู้กล่าวหาร้องเรียนโดยมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

การตรวจสอบข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะมอบหมายให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงาน เป็นผู้ดำเนินการ แล้วจัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาก็ได้

ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการต้องให้โอกาสผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย

ข้อ ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามข้อ ๒๐ หรือข้อ ๒๑ ให้คณะกรรมการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ ๒๓ เมื่อมีการยื่นบัญชีในกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือตายก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ตามข้อ ๑๓ (๒) หรือ (๓) ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการพิจารณาแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

กรณีผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น หรือทายาท หรือผู้จัดการมรดกแล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าว ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่า ผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งส่งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๔๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๒๔ รายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) เรื่องที่ถูกตรวจสอบ

(๓) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบและผลการตรวจสอบ

(๔) ความเห็นและมติของคณะกรรมการ

ข้อ ๒๕ ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดไม่ถูกต้อง หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการแจ้งประสานงานให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

## หมวด ๓
## กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณาและวินิจฉัยเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง
### ส่วนที่ ๑
### หลักเกณฑ์และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๒๖ เมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องจากประธานวุฒิสภา เพื่อให้ไต่สวนคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกจากตำแหน่งตามคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วต่อไป

ข้อ ๒๗ คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามข้อ ๒๖ ที่คณะกรรมการจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามข้อ ๒๖ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะกรรมการได้รับเรื่อง

(๒) ต้องเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(๓) ต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อๆ พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า คำร้องขอดังกล่าวไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ให้ถือว่าข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป และให้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ข้อ ๒๘ คำร้องขอที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ห้ามมิให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่ข้อที่กล่าวหา ซึ่งน่าจะทำให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน หรือศาลพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้

(๒) เรื่องซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลเดียวกันกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า คำร้องขอดังกล่าวมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตาม (๑) หรือ (๒) ให้คณะกรรมการแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ข้อ ๒๙ การถอนคำร้องขอไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ข้อ ๓๐ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ดำเนินการเป็นสองขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(๑) การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของข้อกล่าวหา

(๒) การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๓๑ ในระหว่างกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใดๆ ให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้ เสมือนผู้นั้นยังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า

## ส่วนที่ ๒
## การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ข้อ ๓๒ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงมีอำนาจแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานได้ แต่การสอบปากคำพยานบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา ต้องมีผู้ร่วมทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างน้อยสองคน

(๒) เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว หากผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเห็นว่าพฤติการณ์ที่กล่าวหาไม่มีมูล ให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติยกคำร้องขอ หากเห็นว่ามีมูลให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ข้อ ๓๓ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นกรณีกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นไว้แล้วมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๓๔ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนที่ผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจะสรุปสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ข้อ ๓๕ สำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา ตำแหน่งหน้าที่

(๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและสรุปการตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมทั้งพยานหลักฐาน

(๔) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๖) ความเห็นและความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ของผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง

ข้อ ๓๖ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น มีพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีเหตุผลอื่นใดที่ทำให้ไม่จำต้องไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการอาจมีมติให้ไม่ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้ไม่ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๔ ต่อไป

## ส่วนที่ ๓
## การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ข้อ ๓๗ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ในการนี้ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

ข้อ ๓๘ ในกรณีที่การไต่สวนข้อเท็จจริงจำเป็นต้องใช้วิชาชีพเฉพาะ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือมีความจำเป็นอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยก็ได้

ข้อ ๓๙ การแต่งตั้งอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องมีกรรมการร่วมด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

ข้อ ๔๐ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาประกอบการชี้แจงตามสมควรแก่กรณี

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจ เข้าฟังการชี้แจงของตนได้

ข้อ ๔๑ สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา ตำแหน่งหน้าที่

(๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๔) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๖) ความเห็นและความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ของผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง

## ส่วนที่ ๔
## การพิจารณาและวินิจฉัย

ข้อ ๔๒ เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ มีมูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่

ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แล้วทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

มติคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ มีมูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข้อ ๔๓ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามข้อ ๔๒ อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

กรรมการผู้เข้าร่วมประชุมพิจารณาจะต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย หากกรรมการคนใดมีความเห็นแตกต่างจากเสียงข้างมาก ให้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ด้วย

ข้อ ๔๔ เมื่อคณะกรรมการมีมติตามข้อ ๔๒ วรรคท้าย แล้ว นับแต่วันดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติตามมาตรา ๓๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ประธานกรรมการแจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้ถูกกล่าวหา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยด่วน

ข้อ ๔๕ ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุด แจ้งให้คณะกรรมการทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการและอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

การดำเนินคดีในชั้นศาล ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อ ๔๖ การไต่สวนข้อเท็จจริงหากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด แต่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐกระทำความผิด ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ข้อ ๔๗ หากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏพฤติการณ์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดไม่ถูกต้องหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการแจ้งประสานงานให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไป ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ข้อ ๔๘ ให้ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

โอภาส อรุณินท์

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

และประพฤติมิชอบในวงราชการ

พิมพ์ที่โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
นางสาวสุดาวดี แสงสุริย์ฉาย ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. ๒๕๔๒