รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗

เล่ม ๕

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๗
เล่ม ๕

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of the Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗ เล่ม ๕**
ISBN: 978-616-8344-31-6
ปีที่พิมพ์ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๘
จำนวน ๓๕๐ เล่ม
จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ Call Center ๑๒๐๑
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail : saraban@constitutionalcourt.or.th
พิมพ์ที่ บริษัท แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๑๐
โทร. ๐ ๒๕๓๐ ๔๑๑๔ โทรสาร ๐ ๒๑๐๘ ๘๙๕๐ - ๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่..... ๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๒๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๒๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน..... ๒๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๓๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์..... ๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์..... ๔๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต..... ๔๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ..... ๕๓

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่..... ๖๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์..... ๘๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน..... ๑๐๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม..... ๑๑๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน..... ๑๒๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์..... ๑๔๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์..... ๑๔๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์..... ๑๕๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต..... ๑๗๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ..... ๑๘๗

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ ๒๐๗

- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๒๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๒๒๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๒๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๒๔๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๒๔๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๒๕๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต ๒๖๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ๒๖๙

คำวินิจฉัยที่ ๒๖-๒๗/๒๕๖๗

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ ๒๗๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๙๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๒๙๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๓๐๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๓๑๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๓๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๓๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต ๓๒๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ๓๓๔

ภาคผนวก

๑. ดัชนีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗ เล่มที่ ๕ ..... ๓๔๓
๒. ดัชนีรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗ ..... ๓๔๘
๓. QR Code หนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗ เล่มที่ ๑ – ๕ ..... ๓๗๒

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง

หรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นบทบัญญัติที่ทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้ และกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติให้เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด บทบัญญัติดังกล่าวทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดถูกถอนสัญชาติไทยได้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เช่นเดียวกัน

ผู้ร้องมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดมิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว เมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของ นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย สรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ตามคำร้องเรียนของ นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย และมาตรา ๑๘ ตามคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณีมีอำนาจพิจารณาเพื่อถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคล เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอธิบดีกรมการปกครองจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ กำหนดการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นไปตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) บุคคลที่มีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย รวมถึงบิดาที่ผ่านการพิสูจน์ความเป็นบิดา ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ส่วนบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว หากไม่เข้ากรณีข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ หากในขณะเกิดบิดาและมารดามิได้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

หรือได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากในขณะเกิดบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยลักษณะถาวร บุตรที่เกิดในประเทศไทยย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) อีกกรณีคือบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีสัญชาติไทย ส่วนมารดาเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยลักษณะไม่ถาวร ย่อมได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ส่วนกรณีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ได้สัญชาติไทย นั้น แม้ว่าการได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เป็นการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดและไม่มีกฎหมายใดระบุว่าเป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่มีความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ ว่า การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

๓. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑ ครั้งที่ ๖๐ ครั้งที่ ๖๗ ครั้งที่ ๘๗ และครั้งที่ ๑๑๒ และสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เกี่ยวกับมาตรา ๓๙ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นหลักสากลที่ให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีสัญชาติไทยมิให้ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักร หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร อันเป็นสิทธิเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น และการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ โดยวรรคสองเป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมายย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะผิดหลักสากล แต่การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้เพราะหากเนรเทศบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

๔. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๓ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ และสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๕. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาเอกสารร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๗/๒๕๕๐) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๗/๒๕๕๐) สำเนาบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๗/๒๕๕๐) และสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ให้สามารถสั่งให้บุคคลได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๗ ให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีมารดาเป็นคนต่างด้าวสามารถถูกถอนสัญชาติไทยเช่นเดียวกับกรณีของผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง

๖. เลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กรณีพนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้สั่งถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคสอง ไม่พบข้อมูลว่ามีการร้องขอต่อศาลให้สั่งถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคสอง

๗. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และไม่มีข้อขัดข้องหากบุคคลสัญชาติไทยผู้นั้นได้สัญชาติโดยการเกิดจากบิดาและหรือมารดาเป็นบุคคลสัญชาติไทย แต่มีข้อห่วงกังวลในส่วนของบุคคลต่างด้าวซึ่งได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวอาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางหรือสัญชาติดั้งเดิม ทำให้มีความเสี่ยง

ที่จะถูกแสวงหาประโยชน์จากบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลจากภูมิลำเนาเดิมให้กระทำการที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย อาทิ การเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของประเทศต้นทาง หรือการใช้พื้นที่ประเทศไทยดำเนินกิจกรรมต่อต้านรัฐบาลประเทศอื่นหรือเป็นจุดเชื่อมต่อของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น การขัดกันของกฎหมายซึ่งทำให้ทางการของประเทศไทยไม่สามารถถอนสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ได้นั้น อาจทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในมิติของผลกระทบด้านความมั่นคง เนื่องจากสถานการณ์การสู้รบและปัญหาเศรษฐกิจในประเทศรอบบ้านของประเทศไทยยังมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น และคาดการณ์ได้ว่าจะมีบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอีกจำนวนมากทั้งในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งจะเพิ่มโอกาสให้จำนวนของผู้ที่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง มีเพิ่มมากขึ้นด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ นอกจากนี้ ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรอง เสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาและการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ เป็นต้น โดยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปี นับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย

โดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญชาติเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงความผูกพันตามกฎหมายระหว่างบุคคลที่ได้สัญชาติกับรัฐผู้ให้สัญชาติที่แต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าเรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทย เพราะหากให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดถูกถอนสัญชาติไทยก็จะทำให้ถูกเนรเทศได้ บุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นคนไทยก็จะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไว้หลายกรณี กรณีการได้มา เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๗ ทวิ การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๙ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลตามมาตรา ๙/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ส่วนการเสียสัญชาติไทย เช่น การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามีตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติตามมาตรา ๑๕ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ตามมาตรา ๑๘ เป็นต้น

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง” มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” และวรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายไทยใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดทั้งตามหลักสายโลหิตตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีบุคคลที่เกิดจากบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย และตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวรและไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แต่บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าข้อยกเว้นไม่ได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง อาจได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้รับสัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังเช่นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เห็นได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) เฉพาะแต่ผู้ซึ่งเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตประกอบหลักดินแดน การเสียสัญชาติไทยในกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยเจตนาของบุคคลนั้น ๆ เช่น การสละสัญชาติไทยหรือการแปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวเท่านั้น ส่วนผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ซึ่งการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนนี้ ย่อมมีเงื่อนไขบางประการในการได้มาซึ่งสัญชาติและอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น หากเป็นกรณีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ผู้เกิดในราชอาณาจักรโดยทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะเกิดบิดาหรือมารดาเป็นผู้ต้องด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กรณีการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของผู้เกิดในราชอาณาจักรที่ขณะเกิดบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และต้องด้วยเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวข้างต้น มิใช่สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกเพิกถอนได้ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง จึงเป็นการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยลักษณะไม่ถาวรในขณะที่บุคคลนั้นเกิด ดังนั้น หากรัฐมนตรีพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และมีคำสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บุคคลผู้นั้นย่อมไม่เป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือละเลยต่อการมีสัญชาติไทยที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะผูกพันกับประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐที่ให้สัญชาติด้วยการไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะหรือมีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น อันแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นประสงค์จะถือสัญชาติอื่น ไม่ประสงค์จะถือสัญชาติไทยอีกต่อไป ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) และมาตรา ๑๘ เป็นกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม

อันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นภัยและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ อันขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติที่ต้องการให้ผู้ได้สัญชาติมีความผูกพันและจงรักภักดีต่อรัฐที่ให้สัญชาติ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงมีความจำเป็นและเหมาะสมที่บุคคลดังกล่าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง นอกจากนี้ กรณีบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว บุคคลดังกล่าวอาจได้สัญชาติอีกสัญชาติหนึ่งตามสัญชาติของบิดาหรือมารดาตามหลักสายโลหิต การถอนสัญชาติของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ จึงเป็นการถอนสัญชาติไทยของบุคคลผู้ถือสัญชาติอื่นอยู่แล้ว ไม่ให้ถือสัญชาติไทย มิได้ถอนสัญชาติของบุคคลผู้ถือสัญชาติไทยแต่เพียงสัญชาติเดียว เมื่อถอนสัญชาติไทยไปแล้ว บุคคลดังกล่าวยังสามารถถือสัญชาติของประเทศที่เหลืออยู่ตามสัญชาติของบิดาหรือมารดาที่เป็นคนต่างด้าว อีกทั้งการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) ประกอบมาตรา ๑๗ วรรคสอง และการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่ง ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาสอบสวนและเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งถอนสัญชาติ หากผู้ซึ่งถูกถอนสัญชาติไม่พอใจหรือเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้ ส่วนการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) นั้น มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการร้องขอเพื่อให้ศาลเป็นผู้สั่ง อันเป็นกระบวนการถอนสัญชาติที่มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้เมื่อปรากฏกรณีตามที่บัญญัติใน (๑) ถึง (๔) และวรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลเป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทย แล้วแต่กรณี และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การเสียสัญชาติไทย โดยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญชาติ (nationality) เป็นเครื่องมือที่บ่งบอกถึงความเป็นสมาชิกหรือพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งอาจให้ได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมถึงสิ่งอื่น เช่น เรือ อากาศยาน เป็นต้น โดยสถานภาพทางสัญชาติมักเป็นเงื่อนไขของการมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องปฏิบัติภายใต้ระเบียบทางกฎหมายของรัฐหนึ่ง ๆ นอกจากนี้การถือสัญชาติของบุคคลยังระบุถึงการมีสถานะพลเมือง (citizenship) ในรัฐนั้น อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการแบ่งสรรเอกชนและบ่งบอกว่าเอกชนนั้นเป็นผู้อยู่ใต้สังกัดของรัฐใด ด้วยเหตุที่สัญชาติก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติกับบุคคลผู้มีสัญชาติ รัฐจึงมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดเงื่อนไขการเป็นพลเมืองของรัฐในขณะที่เอกชนไม่อาจที่จะตกลงเป็นอย่างอื่นได้ การได้มาหรือการสูญเสียสถานะพลเมืองย่อมเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของระเบียบทางกฎหมายของแต่ละรัฐที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของการให้สัญชาติได้อย่างเป็นอิสระ โดยทั่วไปการให้สัญชาติแก่บุคคล รัฐมักจะพิจารณาถึงความเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติกับบุคคลผู้มีสัญชาติ อาทิ การให้สัญชาติแก่บุตรของบุคคลผู้มีสัญชาติหรือให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐผู้ให้สัญชาติ หรือการให้สัญชาติแก่บุคคลที่พำนักอาศัยมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง

กฎหมายไทยได้รับรองหลักการเกี่ยวกับสัญชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๓๙ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้ต้องถูกเนรเทศออกจากราชอาณาจักรไทยและมิให้ถูกจำกัดห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยอันเป็นสิทธิเด็ดขาด และวรรคสองบัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้” ความในวรรคสองนี้เป็นบทบัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดให้ไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เนื่องด้วยหากให้มีการถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด อาจทำให้บุคคลนั้นถูกเนรเทศออกจากประเทศไทย และยังอาจจะส่งผลกระทบให้บุคคลดังกล่าวนั้นตกเป็นบุคคลไร้ถิ่นที่อยู่ได้ ทั้งยังสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๕ ที่รับรองสิทธิของทุกคนให้มีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง และบุคคลใด ๆ จะถูกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติไทยนั้นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย และจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะ

และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการให้สัญชาติไทยแก่ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว การขอแปลงสัญชาติเป็นไทย การสละสัญชาติไทย การถอนสัญชาติไทย สำหรับการได้สัญชาติไทยนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและภายหลังการเกิด การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งยึดโยงกับหลักการ ๒ ประการ คือ (๑) หลักสายโลหิต (jus sanguinis) เป็นหลักที่ยึดถือความผูกพันทางสายโลหิตเพื่อให้สัญชาติแก่บุคคลถือเป็นหลักที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลได้อย่างชัดเจนที่สุด เช่น บุตรที่เกิดจากบิดาหรือมารดาผู้มีสัญชาติไทยย่อมได้รับสัญชาติไทยเช่นเดียวกันบิดาหรือมารดาไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย และ (๒) หลักดินแดน (jus soli) เป็นหลักที่กำหนดให้สัญชาติขึ้นอยู่กับดินแดนที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย กล่าวคือผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมมีสัญชาติไทย ยกเว้นผู้ที่เกิดโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวในขณะที่บิดาหรือมารดาได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเพียงชั่วคราว หรือไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ส่วนการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด เป็นกรณีที่ขณะเกิดผู้นั้นยังไม่มีสัญชาติไทยทันทีแต่ได้รับสัญชาติไทยโดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายบางประการ อาทิ การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสกับผู้มีสัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทยเพราะเป็นผู้มีความประพฤติดี กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน หรือเป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

การเสียสัญชาติไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขไว้ในหมวด ๒ ไว้ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ การสละสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติของคู่สมรส การถูกถอนสัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีและศาล ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองกรณี คือ (๑) การถอนสัญชาติไทยของผู้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรส เป็นกรณีการถอนสัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสกับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยหากมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการปกปิดหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการสมรส หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น และ (๒) การถอนสัญชาติไทยของผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเสียสัญชาติที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีและศาลในการถอนสัญชาติไทยของผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดใน

ราชอาณาจักรไทย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีและศาลเป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองได้ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิ ที่เป็นบทบัญญัติยกเว้นการได้สัญชาติไทยของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย กล่าวคือแม้ผู้นั้นเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่หากมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือ (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ผู้นั้นก็จะไม่ได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ตามถ้ามีกรณีที่เห็นสมควร มาตรา ๗ ทวิ วรรคสองก็ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นนั้นได้รับสัญชาติไทยได้ด้วยเช่นเดียวกัน

แม้ว่าสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว และสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง จะสามารถถูกถอนได้โดยรัฐมนตรีหรือศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ก็ตาม เมื่อผู้นั้นเกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมต้องถือว่าผู้นั้นได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ... (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง” โดยสิทธิในการมีสัญชาติถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่สมควรที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้อย่างเสมอภาค โดยไม่สมควรมีบุคคลใดตกอยู่ในสถานะบุคคลไร้สัญชาติ เนื่องด้วยการมีสัญชาตินั้นเป็นสิ่งซึ่งแสดงออกถึงสถานะพลเมืองของรัฐที่สามารถมีและใช้สิทธิและเสรีภาพของตนภายใต้กฎหมายภายในของรัฐเจ้าของสัญชาติ

นอกจากนี้การถอนสัญชาติยังอาจส่งผลกระทบให้บุคคลดังกล่าวสูญเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางการทูตตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย การนี้เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง กำหนดให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ แม้เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กรณีจึงถือว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นต่างด้าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ ที่บัญญัติให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทย เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

สัญชาติถือเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อสร้างความผูกพันทางกฎหมายระหว่างรัฐกับบุคคล ความผูกพันดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อรัฐ เช่น สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐของตนด้วย และรัฐจะต้องเคารพปฏิญญาสากลและกติกาสากลระหว่างประเทศด้วย เช่น

๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights ค.ศ. ๑๙๔๘) ข้อ ๑๕ บัญญัติว่า "(๑) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (๒) บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธที่จะเปลี่ยนสัญชาติมิได้"

๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights ค.ศ. ๑๙๖๖) ข้อ ๒๔ (๓) บัญญัติว่า "เด็กทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ"

สำหรับประเทศไทยในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติขึ้นประกอบด้วย พระราชบัญญัติแปลงชาติหรือกฎหมายแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติฉบับแรกและพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ต่อมาได้มีการยกเลิกและ

ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ ปัจจุบันได้มีการยกเลิกและตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ขึ้นโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นกัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๙ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้

๒. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

คำว่าบิดาตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมิได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคง

แห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๑๗ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ

(๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง

มาตรา ๑๘ เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาใน พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ นอกจากนี้ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายนี้และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การบังคับใช้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและสภาพสังคมในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติ

เป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง"

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติใหม่ที่บัญญัติว่า "การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้" ทั้งนี้ บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมายย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล แต่การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถือสองสัญชาติ คือ สัญชาติไทยและสัญชาติอื่นยังถือว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย โดยกฎหมายไทยให้สิทธิที่จะสละสัญชาติมากกว่าจะบังคับให้สละสัญชาติ การบังคับเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติจะมีในกรณีที่บุคคลแปลงสัญชาติหรือบุคคลได้สัญชาติโดยการสมรส เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ว่า หากบุคคลต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนอเมริกันต้องให้สละสัญชาติเดิม เป็นต้น **บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ดังกล่าว เป็นการคุ้มครองบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกกรณีโดยมิได้แยกแยะการมีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่ามีกรณีใดบ้างและแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันของความผูกพันของบุคคลที่มีสัญชาติไทยต่อรัฐอย่างไร สำหรับการมีสัญชาติไทยแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด กรณีการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแบ่งออกเป็น ๒ หลัก คือ ตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และตามหลักดินแดน (jus soli) นอกจากนั้น หากพิจารณาสถานะของบิดาและมารดายังแยกรายละเอียดเป็นกรณีบิดาและมารดามีสัญชาติไทย กรณีบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งมีสัญชาติไทยโดยคนใดคนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว และกรณีบิดาและมารดาโดยทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าว เป็นต้น เมื่อการได้มาซึ่งสัญชาติไทยมีหลายกรณี การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด**

ย่อมมีทั้งลักษณะจะกระทำมิได้และสามารถกระทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนั้น ตามหลักดินแดนกรณีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมถูกถอดถอนได้ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ เนื่องจากหากบุคคลถูกถอนสัญชาติแล้ว บุคคลนั้นยังคงมีสัญชาติตามบิดาและมารดาที่เป็นคนต่างด้าว จะไม่มีลักษณะบุคคลไร้สัญชาติ นอกจากนั้น กระบวนการการถอนสัญชาติไทยมีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประกอบด้วยคณะทำงานพิจารณากลั่นกรองการถอนสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทย พิจารณาตามเงื่อนไขของกฎหมาย ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เศรษฐกิจของชาติ การศึกษา สาธารณสุข การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ หากบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยไม่พอใจกับคำวินิจฉัยของคณะทำงานพิจารณากลั่นกรองการถอนสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทย บุคคลดังกล่าวยังมีสิทธิฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ ๖๔๘/๒๕๖๔ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้น

อาศัยผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง” และมาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” ส่วนมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง” ในเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” อันกล่าวถึงปวงชนชาวไทยโดยเฉพาะ ซึ่งต่างจากมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” อันหมายถึงบุคคลโดยทั่วไปอันรวมถึงปวงชน

ชาวไทยด้วย โดยเป็นการคุ้มครองบุคคลทั้งหมด ดังนั้น คำว่าปวงชนชาวไทยจึงมีความหมายสำคัญที่ต่างจากบุคคลที่มิใช่ปวงชนชาวไทยซึ่งจะเห็นได้ว่าปวงชนชาวไทยมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ต่างจากบุคคลที่มิใช่ปวงชนชาวไทย แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” ก็ตาม โดยที่มาของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยมีหลายกรณีตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ อันเป็นการได้มาตามกฎหมายซึ่งจะต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้” ที่เป็นการบัญญัติชัดเจนว่าได้มาโดยการเกิดเท่านั้น และผู้ที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดต้องเป็นผู้ที่เกิดจากบุคคลที่เป็นปวงชนชาวไทยเท่านั้น หากมิได้เกิดจากผู้ที่เป็นปวงชนชาวไทย ย่อมมิใช่ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามที่ได้มาตามกฎหมายดังที่มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง กล่าวถึงนั้น โดยผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อาจเป็นผู้ที่ได้สัญชาติของประเทศอื่นด้วยก็ได้ตามที่กฎหมายประเทศอื่นได้บัญญัติ แต่เมื่อถึงเวลาที่ต้องเลือกว่าจะประสงค์ใช้สัญชาติไทยต่อไปหรือต้องการใช้สัญชาติของประเทศนั้น ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดต้องสละสัญชาติจากสัญชาติไทยไปเพื่อให้มีสัญชาติของประเทศนั้นสัญชาติเดียว อันแสดงให้เห็นว่าผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดสามารถสละสัญชาติไทยเพื่อได้สัญชาติของประเทศนั้นได้ ด้วยเหตุนี้การได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงเป็นการได้มาโดยกฎหมายบัญญัติ และตามที่ได้มาโดยการขอตามที่กฎหมายบัญญัติ มิใช่เป็นการได้มาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เมื่อได้มาตามที่กฎหมายบัญญัติการถอนย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้นได้ด้วยเช่นกัน มิใช่ว่าเมื่อได้แล้ว จะได้สัญชาติไทยตลอดไปไม่อาจถอนได้ แม้ว่าข้อเท็จจริงหลังจากที่ได้สัญชาติไทยแล้ว มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริงเดิมในขณะที่ได้มีการขอ ย่อมขัดกับความเป็นจริงกับพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ที่ไม่สมควรจะมีสัญชาติไทยอีกต่อไป นั่นคืออนุญาตให้ได้ก็ต้องถอนการให้นั้นได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นกับข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การเสียสัญชาติไทย โดยมาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน" วรรคสอง บัญญัติว่า "การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง" และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง"

เห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ นอกจากนี้ ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง อาทิ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว ผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรอง เสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาและการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ เป็นต้น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่า

เรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไป ซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยในหมวด ๑ และหมวด ๒ ไว้หลายกรณี คือ กรณีหมวดที่ ๑ การได้สัญชาติไทย เช่น ตามมาตรา ๗ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา ๗ ทวิ การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๙ การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ตามมาตรา ๙/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่น และบุคคลตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ส่วนกรณีหมวดที่ ๒ การเสียสัญชาติไทย เช่น ตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามี ตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๕ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติ ตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด และตามมาตรา ๑๘ การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามประเด็นวินิจฉัย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่ว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือละเลยต่อการมีสัญชาติไทย ส่วนกรณีตาม (๓) และ (๔) เป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับ

ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน เมื่อผู้มีสัญชาติไทยแสดงออกโดยชัดแจ้งโดยการไปอยู่ในประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ หรือใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น จึงเป็นพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนต่อการมีสัญชาติไทย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น เมื่อผู้มีสัญชาติไทยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และที่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง อาจถูกถอนสัญชาติได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่ามีบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยทั้งในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาจจะเพิ่มโอกาสให้จำนวนของผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ และมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้กระทบด้านความมั่นคงได้ด้วย เช่นนี้ การเสียสัญชาติไทยบางกรณีตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ยังมีความจำเป็นอยู่ ดังนั้นการที่มาตรา ๑๗ บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และวรรคสองกำหนดให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณีเป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทย และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ จึงไม่เป็นการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกกรณีย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของนายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ และมาตรา ๗ ทวิ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นไปตามหลักสืบสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) ดังนี้

บุคคลได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) คือ บุคคลที่มีบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งเป็นบุคคลสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

บุคคลได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) คือบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย แต่มีข้อยกเว้นไม่ได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง คือ บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย แต่หากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และในขณะที่เกิดนั้นบิดาหรือมารดาเป็นบุคคล ๓ ประเภท คือ (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามา

อยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลนั้นแม้จะเกิดในราชอาณาจักรไทยก็ไม่ได้สัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นว่านี้ หากรัฐมนตรีเห็นสมควรจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าวให้ได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗ ทวิ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติว่า การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักสากลที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่เป็นพลเมืองของประเทศหนึ่งประเทศใดย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้สัญชาติโดยการเกิดของประเทศนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้สัญชาติโดยการเกิดนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกถอนสัญชาติโดยรัฐของประเทศนั้น ๆ แต่การได้สัญชาติโดยการเกิดมีหลักการ ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยยึดถือการได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตเป็นหลัก และการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนเป็นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อีกทั้งบุคคลไม่ควรเป็นประชาชนของ ๒ ประเทศ โดยการถือ ๒ สัญชาติในเวลาเดียวกัน

บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดา**และ**มารดาเป็นคนต่างด้าวไม่ได้รับสัญชาติไทยในทันทีที่เกิด แต่อาจได้รับสัญชาติไทยหากมีเงื่อนไขตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) และรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย (ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐) ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ดังนั้น บุคคลที่ได้รับสัญชาติไทยตามคำสั่งของรัฐมนตรีย่อมไม่ใช่บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

การถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดได้ หากมีบิดา**หรือ**มารดาเป็นคนต่างด้าว และเป็นบุคคลที่ (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยการถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) ให้ศาลเป็นผู้สั่ง นั้น เห็นว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นบุคคลสัญชาติไทย ย่อมได้สัญชาติ

อีกสัญชาติหนึ่งตามสัญชาติของบิดาหรือมารดาอีกคนหนึ่งตามหลักสืบสายโลหิตด้วย ซึ่งบุคคลไม่ควรมี ๒ สัญชาติในเวลาเดียวกันเพราะจะเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแห่งสัญชาติใดตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ดังนั้น เงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แสดงว่าบุคคลนั้นประสงค์จะถือสัญชาติอื่น ไม่ประสงค์จะมีสัญชาติไทยอีกต่อไป สมควรถูกถอดถอนสัญชาติไทยได้ ส่วนเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แสดงว่าบุคคลนั้นรักที่จะใช้สัญชาติอื่นแล้วกระทำการด้อยค่าหรือทำให้ประเทศไทยต้องเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นบุคคลอันตรายต่อประเทศ สมควรถูกถอนสัญชาติไทยได้เช่นกัน อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๗ วรรคสอง มีมาตรการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไว้โดยให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาลและให้ศาลเป็นผู้สั่ง

สำหรับการถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ นั้น เห็นว่า การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง นั้น คือ บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดา**และ**มารดาเป็นคนต่างด้าว ครบเงื่อนไขตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) ไม่ได้รับสัญชาติไทยทันทีที่เกิด แต่เป็นการได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง จึงอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงาน

อัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญชาติเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลที่ได้สัญชาติกับรัฐผู้ให้สัญชาติ ซึ่งบุคคลจะอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐและต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในรัฐนั้น โดยรัฐจะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นคนสัญชาติของรัฐ ตลอดจนให้ความคุ้มครองในฐานะคนชาติในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติแก่บุคคล จะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นอำนาจภายในของรัฐหรือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐนั้นเป็นภาคี พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไว้หลายกรณี เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้ ๒ กรณี ประกอบด้วย การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต กรณีบุคคลที่เกิดจากบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้บุคคลได้สัญชาติไทยและอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเหนือตัวบุคคลของรัฐตามหลักสืบสายโลหิต และการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เป็นกรณีที่บุคคลเกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) มีผลให้บุคคลได้สัญชาติไทยและอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐตามหลักดินแดน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและได้สัญชาติไทยมีความผูกพันและความจงรักภักดีกับประเทศไทย โดยการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

มี ๒ กรณี ได้แก่ ๑) การได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย สำหรับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวร และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ และ ๒) การได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง สำหรับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ไม่ได้สัญชาติไทยเนื่องจากขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด เช่น การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๙ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลตามมาตรา ๙/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ส่วนการเสียสัญชาติไทย เช่น การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามีตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติตามมาตรา ๑๕ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ตามมาตรา ๑๘ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทย เพราะหากให้บุคคลดังกล่าวถูกถอนสัญชาติไทยก็จะทำให้ถูกเนรเทศได้ บุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นคนไทยเกิดที่ประเทศไทยก็จะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าบุคคลที่ได้สัญชาติไทยจะใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีข้อจำกัดหรือไม่มีขอบเขต แต่ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่กระทบกระเทือน

หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การให้สัญชาติ รัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติจึงสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อจัดระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการถอนสัญชาติได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ บัญญัติให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ ย่อมหมายความว่ารัฐจะถอนสัญชาติของบุคคลโดยอำเภอใจหรือโดยพลการมิได้ หากตีความไปในทางที่รัฐไม่สามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ไม่ว่าบุคคลนั้นใช้สิทธิดังกล่าวจะเกินขอบเขตเพียงใดหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างไร ย่อมขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์การกำหนดการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติแก่บุคคลซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ต้องพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมแก่สภาพและสถานะความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ประโยชน์ของรัฐ ตลอดจนความผูกพันและความจงรักภักดีต่อรัฐของผู้ซึ่งได้สัญชาติ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้การถอนสัญชาติตาม (๑) และ (๒) เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการถอนสัญชาติตาม (๓) และ (๔) บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการร้องขอเพื่อให้ศาลเป็นผู้สั่ง ส่วนมาตรา ๑๘ บัญญัติให้เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เนื่องจากเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

เนื่องจากในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เห็นว่า พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะผูกพันกับประเทศไทย และแสดงถึงการไม่ยอมรับความคุ้มครองจากประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐที่ให้สัญชาติ ส่วนพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) และมาตรา ๑๘ เป็นการกระทำที่เป็นภัยและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ อันขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนที่ต้องการให้ผู้ได้สัญชาติมีความผูกพันและจงรักภักดีกับรัฐที่ให้สัญชาติ เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การบัญญัติให้พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุแห่งการถอนสัญชาติของบุคคลถือว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม มิได้เป็นไปโดยอำเภอใจหรือโดยพลการ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ การถอนสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ประกอบมาตรา ๑๗ วรรคสอง และการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจสั่ง ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาสอบสวนและเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งถอนสัญชาติ หากผู้ซึ่งถูกถอนสัญชาติไม่พอใจหรือเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้อีก ส่วนการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นั้น มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการร้องขอเพื่อให้ศาลเป็นผู้สั่ง เห็นได้ว่า กระบวนการเพิกถอนสัญชาติมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย มีความจำเป็นและเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติมิได้กำหนดขึ้นโดยอำเภอใจหรือโดยพลการ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการถอนสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผล

เป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีผลให้บุคคลไม่มีประเทศอยู่อาศัยโดยทันทีแต่อย่างใด หากแต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการพิจารณาถอนสัญชาติบุคคลในแต่ละกรณีว่ามีผลให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลไม่มีประเทศให้อยู่อาศัยหรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗๐๒/๗๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๗ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) สรุปได้ว่า

นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องเพื่อขอให้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง อันเป็นหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคล

ซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้” โดยผู้ร้องได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ร้องว่า นอกจากกรณีการถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง แล้ว ยังมีกรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง” เป็นบทบัญญัติที่ให้มีการถอนสัญชาติของบุคคลสัญชาติไทยโดยการเกิดอีกกรณีหนึ่งด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ผู้ร้องพิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดว่าการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ประกอบกับเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อธิบายว่า “(๒) เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ บุคคลต่างสัญชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำผิดกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถกระทำการเนรเทศได้ เพราะเป็นการผิดหลักสากล แต่การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย” ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาเพื่อถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคล มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๙ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

คำว่าบิดาตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมิได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๑๗ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ

(๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง

มาตรา ๑๘ เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สัญชาติเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลคนหนึ่งกับรัฐ ๆ หนึ่ง ในลักษณะที่ปัจเจกบุคคลตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยในทางบุคคลของรัฐนั้น สัญชาติจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลเอกชนที่ก่อให้เกิดสถานภาพความเป็นคนของชาตินั้น ๆ อันเป็นความสัมพันธ์กันทางกฎหมายที่แต่ละชาติเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การได้รับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่คนที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ดังนั้น แต่ละรัฐจึงมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติอันเป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐที่จะกำหนดขึ้นเองอย่างใดก็ได้ เว้นแต่รัฐนั้นจะไปมีสนธิสัญญาอันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเป็นอย่างอื่น ซึ่งกรณีในเรื่องเกี่ยวกับการได้สัญชาติและการเสียสัญชาติของบุคคล รวมถึงการถูกถอนสัญชาติด้วยนั้น ในทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศ สัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ หลักกฎหมายในข้อที่ว่านี้ส่งผลให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการกำหนดสถานะของสัญชาติที่จะมีต่อประชาชนของตน และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับหลักการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติโดยรัฐอื่นจะเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สัญชาติดังกล่าวต้องไม่ขัดกับสิทธิของรัฐอื่น และรัฐเจ้าของสัญชาติดังกล่าวสามารถใช้เขตอำนาจของตนเหนือบุคคลหรือทรัพย์สินที่มีสัญชาติของรัฐนั้นได้ไม่ว่าบุคคลหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ที่ใดก็ตาม เห็นได้จากอนุสัญญาว่าด้วยปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันของกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. ๑๙๓๐ ระบุว่ารัฐแต่ละรัฐจะกำหนดว่าใครเป็นคนชาติของตนโดยออกเป็นกฎหมายภายใน และกฎหมายภายในเช่นว่านี้ รัฐอื่นจะต้องยอมรับเท่าที่ไม่ขัดกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับในส่วนที่เกี่ยวกับสัญชาติ และในข้อ ๒ ของอนุสัญญาฉบับเดียวกันนี้ก็ได้กำหนดว่า ไม่ว่าปัญหาใดถ้าเกี่ยวกับการที่บุคคลจะมีสัญชาติของรัฐใดหรือไม่นั้นให้พิจารณาจากกฎหมายของรัฐนั้น

หลักสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดการได้สัญชาติไทยไว้ในหมวด ๑ และการเสียสัญชาติไทยไว้ในหมวด ๒ สรุปได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอย่างไรหากบุคคลใดมีข้อเท็จจริงเป็นเช่นนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายนั้นทันที โดยไม่ต้องมีการเรียกร้องหรือต้องได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด กฎหมายไทยได้ใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดทั้งโดยหลักสืบสายโลหิตและโดยหลักดินแดน ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ที่กำหนดให้ (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทยย่อมได้สัญชาติไทย (โดยหลักสืบสายโลหิต) และ (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมได้รับสัญชาติไทย (โดยหลักดินแดน) ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดหากเข้าเงื่อนไขกรณีผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กรณีจึงเห็นได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) เฉพาะแต่ผู้ซึ่งเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตจึงไม่อาจถูกเพิกถอนสัญชาติไทยได้เพราะเป็นสิทธิเด็ดขาด ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสองบัญญัติไว้ ดังนั้น การเสียสัญชาติไทยในกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยเจตนาของบุคคลนั้น ๆ เช่น การสละสัญชาติไทยหรือการแปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวเท่านั้น แต่กรณีของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งเป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนนั้น การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนย่อมมีเงื่อนไขบางประการในการได้มาซึ่งสัญชาติและอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น หากเป็นกรณีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะเกิดบิดาหรือมารดาเป็นผู้ต้องด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะ

พิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดังกล่าวได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น สิทธิของการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งขณะเกิดบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและต้องด้วยเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเช่นในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงมิใช่สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกเพิกถอนได้ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง แต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้มีการถอนสัญชาติไทยได้เฉพาะแต่ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนซึ่งในขณะที่เกิดทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและเป็นกรณีตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด จึงต่างกับการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งเป็นการได้สัญชาติไทยตามข้อเท็จจริงของการเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายจิรัฏฐ์ รุ่งอุทัย (ผู้ร้องเรียน) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้” ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก และกระทรวงมหาดไทยเสนอความเห็นเพิ่มเติมต่อผู้ร้องว่า การถอนสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง” โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

คณะที่ ๑ เห็นว่าเป็นการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เช่นเดียวกัน

ผู้ร้องมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อกำหนดว่าการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ อันเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทยอันเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิไว้โดยเด็ดขาด เพราะหากให้อำนาจรัฐถอนสัญชาติบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดได้ อำนาจที่จะเนรเทศบุคคลดังกล่าวก็ย่อมตามมาด้วยเช่นกัน อันจะทำให้บุคคลที่ถือว่าเป็นคนไทยเกิดที่ประเทศไทยอาจไม่มีแผ่นดินให้อยู่อาศัย ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Universal Declaration of Human Rights)* ข้อ ๑๕ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนให้มีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่งและบุคคลใด ๆ จะถูกถอนสัญชาติของตนโดยพลการหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้[๑] นอกจากนี้ยังมีหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ *(Convention on the Reduction of Statelessness)* ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภาวะไร้รัฐในอนาคตของช่วงชีวิตของบุคคล โดยการห้ามรัฐกระทำการถอนสัญชาติของคนที่ถือสัญชาติของตน หากว่าการกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดภาวะไร้รัฐ เพื่อมุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลและผลประโยชน์ของรัฐ โดยการกำหนดกฎทั่วไปในการป้องกันการไร้รัฐและในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้มีข้อยกเว้นบางประการต่อกฎเหล่านั้นได้ โดยหลักการนี้ถูกยอมรับในสหราชอาณาจักร[๒] และราชอาณาจักรเดนมาร์ก[๓]

ตามหลักทั่วไปที่รัฐใช้ในการให้สัญชาติแก่บุคคลธรรมดา ประกอบด้วยหลักการให้สัญชาติโดยการเกิด และการให้สัญชาติภายหลังการเกิด ในกรณีตามกฎหมายไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ถือหลักการให้สัญชาติโดยการเกิด *(Nationality by birth)* ทั้งหลักสืบสายโลหิตหรือการสืบสายโลหิตของผู้มีสัญชาติของรัฐ *(Jus sanguinis)* และหลักดินแดน หรือการเกิดในดินแดนที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย *(Jus soli)* อย่างไรก็ตาม การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนนั้น ประเทศไทยเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ยอมรับหลักการได้สัญชาติตามหลักดังกล่าวโดยเด็ดขาด[๔] กล่าวคือ

---

[๑] Universal Declaration of Human Rights (UDHR) Article 15

(1) Everyone has the right to a nationality.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

[๒] ปรากฏใน British Nationality Act 1981 Section 40 (4) "The Secretary of State may not make an order under subsection (2) if he is satisfied that the order would make a person stateless."

[๓] ปรากฏใน Danish Nationality Act (Indfødsretsloven) Section 8B. (1) "A person convicted of violation of one or more provisions of Parts 12 and 13 of the Criminal Code may be deprived of his or her Danish nationality by court order unless this will make the person concerned stateless."

[๔] พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มีการกำหนดข้อยกเว้นของการให้สัญชาติแก่บุคคลตามหลักดินแดน โดยการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ในกรณีต่าง ๆ เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย (มาตรา ๗) การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว (มาตรา ๗ ทวิ) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคล (มาตรา ๙/๖) เป็นต้น สำหรับการให้สัญชาติภายหลังการเกิด เช่น การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย (มาตรา ๙) การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย (มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒)

ส่วนการเสียสัญชาติไทยคือการที่ผู้มีสัญชาติไทยไม่สามารถถือสัญชาติไทยได้อีกต่อไปและทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นคนต่างด้าว โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ วางหลักเกณฑ์การเสียไปซึ่งสัญชาติไทย ๒ กรณี คือ (๑) ด้วยการแสดงเจตนาของเอกชนเอง และ (๒) ด้วยการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ในกรณีแสดงเจตนาของเอกชนเอง ได้แก่ การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามี (มาตรา ๑๓) การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าว (มาตรา ๑๔) การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติ (มาตรา ๑๕) ส่วนกรณีการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ได้แก่ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๗) การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณา และสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง (มาตรา ๑๘)

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ทำให้แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายภายในในรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ถึงกระนั้นการบัญญัติกฎหมายภายในย่อมอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ ให้การรับรอง ทั้งนี้ กฎหมายไทยได้วางหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดไว้ ทั้งหลักสายโลหิตและหลักดินแดนประกอบกัน ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้

มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย แม้ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับประโยชน์ของรัฐหรือความมั่นคงของประเทศ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง อันเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้รัฐใช้อำนาจถอนสัญชาติ ซึ่งจะตามมาด้วยการถูกจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในฐานะพลเมืองของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทางการเมืองและสิทธิในการพักอาศัยในราชอาณาจักรไทย

ส่วนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง” นั้น มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เป็นการได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาหรือมารดาเป็นบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือเป็นการชั่วคราว หรือเป็นบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกรณีรัฐมนตรีพิจารณาให้บุคคลได้สัญชาติไทยเป็นกรณีเฉพาะ และแม้มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดเป็นข้อจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทยไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าวได้สัญชาติไทยโดยการสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปได้ ก็ถือว่าเป็นบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนซึ่งผ่านข้อพิจารณาถึงความเหมาะสมในจุดเกาะเกี่ยวที่คำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกันมาแล้ว การที่มาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แม้จะมีเหตุว่าเมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคลตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แล้วเห็นว่านอกเหนือจากหลักสายโลหิตที่บุคคลเกิดจากบิดาหรือมารดาที่เป็นคนสัญชาติไทยซึ่งเป็นจุดเกาะเกี่ยวทางสายโลหิตที่ได้รับการยอมรับตามบริบทของสังคมไทยแล้ว การที่บุคคลใดจะได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดน ด้วยเหตุที่บุคคลนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวเพราะเกิดในประเทศไทย แต่มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว หรือเป็นคนไร้สัญชาติ หรือแม้กระทั่งเป็นคนไร้รัฐ การพิจารณาให้สัญชาติของบุคคลใดย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอนซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทยเห็นความเกี่ยวพันทั้งในเชิงหลักการและพฤติการณ์ตามข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บุคคลได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นการพิจารณาบุคคลเป็นการเฉพาะกรณีว่ามีความเหมาะสมที่จะให้บุคคลใดได้รับ

สัญชาติไทย อันทำให้บุคคลนั้นได้รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของการเป็นบุคคลสัญชาติไทย และแม้ภายหลังบุคคลดังกล่าวจะมีพฤติการณ์หรือความประพฤติที่ขัดหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์หรือความมั่นคงของประเทศ ย่อมต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่ใช้กับบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยทั่วไป โดยไม่อาจเลือกปฏิบัติว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่แตกต่างจากบุคคลอื่น ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต หรือตามหลักดินแดน จึงเป็นบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีนัยยะสำคัญระหว่างรัฐกับบุคคลดังกล่าว อันทำให้ไม่อาจแยกจำกัดความว่าการได้สัญชาติโดยการเกิดให้จำกัดเฉพาะคนที่เกิดในประเทศไทยและเกิดจากบิดาและมารดาที่เป็นคนสัญชาติไทย หรือจำกัดโดยถือหลักการหนึ่งหลักการใดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนไร้รัฐตามมาตรฐานแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๕ ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาจึงเห็นว่าการถอนสัญชาติของบุคคลตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๘ ย่อมมีลักษณะเดียวกับกรณีการถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติโดยการเกิดตามมาตรา ๑๗ จึงมีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ด้วยเหตุผลเดียวกัน

นอกจากนี้ การใช้มาตรการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐนั้น เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ยังไม่ได้สัดส่วนเมื่อคำนึงถึงว่ายังมีมาตรการอื่นในทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ โดยไม่จำต้องใช้วิธีการถอนสัญชาติซึ่งเป็นมาตรการที่ก่อผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะการก่อให้เกิดสภาพบุคคลไร้สัญชาติ ดังนั้น หากบุคคลได้กระทำการที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐย่อมใช้มาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับคนที่มีสัญชาติไทย เพราะบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนได้นั้น ย่อมต้องพิจารณาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และบุคคลนั้นก็มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗**

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

สัญชาติเป็นความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐซึ่งบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ปัญหาต่อบุคคลในปกครองที่มีผลกระทบทั้งด้านความมั่นคงของประเทศและด้านมนุษยธรรม เป็นความผูกพันที่รัฐเป็นผู้กำหนดรับรองโดยการตรากฎหมาย โดยประชาชนภายในรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สัญชาติแก่พลเมือง หรือสร้างความผูกพันระหว่างรัฐกับพลเมืองของตน ซึ่งโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สัญชาติแก่บุคคล สำหรับประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสัญชาติมาใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ประกอบกับมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ได้แก่

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยหลักสายโลหิตตามหลักความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย และกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายให้เหมาะสมรัดกุม เนื่องจากการยึดหลักการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่บุคคลอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถือสัญชาติไทยของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย และได้สัญชาติอื่นด้วยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดาหรือบุคคลที่ได้สัญชาติไทยจากการแปลงสัญชาติของบิดามารดา โดยให้บุคคลดังกล่าวต้องแจ้งความจำนงสละสัญชาติไทย ในกรณีที่ประสงค์จะถือสัญชาติอื่นต่อไป พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยจำนวนมากซึ่งมีบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด เนื่องจากบิดามิได้สมรสกับมารดาของผู้เกิดหรือมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดนั้นเป็นบุตร ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้บังคับอยู่มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรอง เสนอแนะ หรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาและการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้แก้ไขปัญหาสัญชาติให้คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย โดยให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่บุคคลดังกล่าวที่ยังไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ จึงกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยพระราชบัญญัตินี้ ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือได้สัญชาติไทยแล้ว ก็ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศ

ที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน" วรรคสอง บัญญัติว่า "การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลเป็นผู้สั่ง" และมาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง"

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย อันเป็นสิทธิเด็ดขาด สำหรับความในวรรคสอง เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าการถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยไว้โดยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่าหากให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดถูกถอนสัญชาติไทยก็จะทำให้ถูกเนรเทศและจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย ประกอบกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับว่าเรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ทั้งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่

ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๕ ได้รับรองสิทธิของทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง และบุคคลใด ๆ จะถูกถอดถอนสัญชาติของตนโดยพลการหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดไว้หลายกรณี กรณีการได้มา เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๗ ทวิ การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๙ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลตามมาตรา ๙/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ เป็นต้น ส่วนการเสียสัญชาติไทย เช่น การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามีตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติตามมาตรา ๑๕ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ตามมาตรา ๑๘ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคลตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง” และมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและ

สั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด" การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคลตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเด็กที่เกิดในราชอาณาจักรไทยตามหลักดินแดน จะเห็นว่า กรณีของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย เพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) - (๓) กล่าวคือ บิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ส่วนกรณีของมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้รับสัญชาติไทย โดยปัจจุบันมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ซึ่งการให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปกับบุตรของคนที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่เป็นเวลานานที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี โดยบุคคลนั้นต้องไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองจึงเป็นการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยในลักษณะไม่ถาวรในขณะที่บุคคลนั้นเกิด เป็นการได้สัญชาติไทยโดยการขออนุญาต ดังนั้น หากรัฐมนตรีพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) - (๓) และมีคำสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บุคคลผู้นั้นจึงไม่เป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้โดยที่ (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา ๑๗ (๑) และ (๒) เป็นกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือละเลยต่อการมีสัญชาติไทย ส่วนกรณีตาม (๓) และ (๔) เป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติให้คุ้มครอง

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน เมื่อผู้มีสัญชาติไทยแสดงออกโดยชัดแจ้งโดยการไปอยู่ในประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะหรือใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นทั้งฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) สำหรับบุคคลที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) จึงเป็นพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนต่อการมีสัญชาติไทย ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อผู้มีสัญชาติไทยปฏิบัติตนที่เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง อาจถูกถอนสัญชาติได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวมีพฤติการณ์กระทำการตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และวรรคสอง กำหนดให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี เป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทย และมาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ กรณีการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ จึงเป็นการถอนสัญชาติไทยของบุคคลผู้ถือสัญชาติอื่นอยู่แล้ว ไม่ให้ถือสัญชาติไทยมิได้ถอนสัญชาติของบุคคลผู้ถือสัญชาติไทยแต่เพียงสัญชาติเดียว ดังนั้น เมื่อถอนสัญชาติไทยไปแล้ว บุคคลดังกล่าวจึงยังสามารถถือสัญชาติของประเทศที่เหลืออยู่ ไม่ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๕ ไม่เป็นการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง **ศาลจังหวัดนราธิวาส** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นในคดีหมายเลขดำที่ มฝ ๘/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ มฝ ๑/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนราธิวาส เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายอาหามะ หะมีแย เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนราธิวาสว่า จำเลยกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกัน ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครอง

หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์เต็มใจไปด้วย ฐานพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเพื่อการอนาจาร ศาลจังหวัดนราธิวาสพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ เพิ่มโทษจำเลยกระทงละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๒ จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ลดโทษให้กระทงละกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ รวมจำคุก ๑ ปี ๑๒ เดือน คดีถึงที่สุด ระหว่างจำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา โจทก์ได้รับรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำมีมติให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษกับจำเลยตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนราธิวาสขอให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่จำเลยภายหลังพ้นโทษ มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิด แม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว แต่การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เป็นเงื่อนไขของการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังและคุมขัง เป็นเหตุให้ไม่ว่าศาลจะลงโทษจำเลยเบาเพียงใดก็อยู่ในข่ายที่จะถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าว สร้างความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน นอกจากนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังย่อมมีผลเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด ทั้งที่การกระทำยังไม่เกิดขึ้น

อันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลย รวมถึงการไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการคุมขัง เป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญ เป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคล โดยที่ผู้นั้นยังไม่ได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ซึ่งศาลจังหวัดนราธิวาสจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนราธิวาสจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น กำหนดกรอบแนวทางทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างภาระ

แก่ประชาชนโดยไม่เหมาะสม มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า แม้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สังคม แต่การใช้มาตรการดังกล่าวต้องได้สัดส่วนกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยส่วนบุคคลและสิทธิของผู้ถูกคุมขัง การคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคมจะกระทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการคุมขังตามอำเภอใจก็ต่อเมื่อ (๑) เป็นมาตรการสุดท้าย (๒) เป็นกรณีที่ผู้กระทำก่ออาชญากรรมรุนแรงและมีความเป็นไปได้ที่จะกระทำความผิดซ้ำในอนาคต (๓) มีกระบวนการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยองค์กรอิสระ และ (๔) ต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาจากกฎหมายของรัฐวิกทอเรีย เครือรัฐออสเตรเลีย ที่กำหนดให้ต้องคัดกรองและจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดเท่านั้นที่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังหลังพ้นโทษ อย่างไรก็ตาม มีคำร้องหลายฉบับขอใช้มาตรการเฝ้าระวังต่อผู้ที่ได้รับการประเมินว่ามีความเสี่ยงต่ำ และไม่มีเหตุผลแสดงให้เชื่อว่าถ้าปล่อยผู้กระทำความผิดไปแล้วผู้นั้นจะกระทำความผิดซ้ำในเวลาอันใกล้ หากพิจารณาแนวปฏิบัติของต่างประเทศจะเห็นว่าต้องมีการระบุเหตุปัจจัยตามหลักวิชาการ

ที่แสดงว่าถ้าปล่อยตัวไปแล้วจะมีความเสี่ยงสูงที่จะกระทำความผิดซ้ำในเวลาอันใกล้ โดยเน้นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ เช่น ความสัมพันธ์กับบุคคลใกล้ชิด การทำงาน หรือสภาวะการเสพหรือติดยาเสพติดมากกว่าปัจจัยคงที่ที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เช่น อายุ หรือการกระทำความผิดในคดีปัจจุบันหรือในครั้งก่อน อีกทั้งคำร้องขอให้ใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ยื่นมายังศาล มักไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าแต่ละมาตรการมีความสำคัญและจำเป็นในการช่วยลดหรือควบคุมความเสี่ยงอย่างไร นอกจากนี้ การยื่นคำร้องขอให้ใช้มาตรการต่าง ๆ จะยื่นก่อนผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษในเวลากระชั้นชิด ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดวันนัดไต่สวน และการให้เวลาทนายความของผู้ต้องขังรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการไต่สวน

๒. อัยการสูงสุดจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า มาตรฐานในการคัดกรองหรือประเมินนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์และคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำมีความแตกต่างกัน ทำให้บางกรณีพนักงานอัยการหยิบยกเหตุผลของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดนักโทษเด็ดขาดและให้เหตุผลที่เป็นผลดีต่อนักโทษเด็ดขาดมาพิจารณาแล้วไม่ยื่นคำร้องขอให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อศาล นอกจากนี้ การรวมศูนย์อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวจะมีเฉพาะส่วนกลาง ทำให้การส่งรายงานและความเห็นมายังพนักงานอัยการเกิดความล่าช้า ส่งผลให้พนักงานอัยการมีระยะเวลาพิจารณารายงานไม่เพียงพอในการจัดทำความเห็น

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดที่ใช้ความรุนแรง เช่น ฆ่าคนตาย หรือทำร้ายร่างกายสาหัส กระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ โดยมีมาตรการตั้งแต่การเฝ้าระวังไปจนถึงการคุมขัง แม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้กระทำความผิด แต่เป็นกฎหมายที่จำเป็นและได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดบางรายอาจไปกระทำความผิดซ้ำที่สร้างความเสียหายให้กับสังคม โดยทุกกระบวนการตัดสินใจเพื่อใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน และไม่เลือกปฏิบัติ การออกคำสั่งภายหลังพ้นโทษในแต่ละมาตรการจะต้องใช้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นมาตรการสุดท้ายที่ไม่มีมาตรการอื่นยับยั้งมิให้ผู้พ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งจะต้องมีคำสั่งโดยศาลเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำหรับมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการเพื่อไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ โดยสามารถเลือกมาตรการตามความเหมาะสมกับสภาพความเสี่ยง

ของนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษเพื่อกลับไปสู่สังคม ส่วนมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดภายหลังพ้นโทษแล้วเป็นเวลาไม่เกิน ๓ ปี ถือเป็นมาตรการสุดท้ายและต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้พ้นโทษไปกระทำความผิดอีก ทั้งนี้ การคุมขังภายหลังพ้นโทษไม่ใช่มาตรการลงโทษ เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดของตนแล้ว แต่เป็นวิธีการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดภายหลังพ้นโทษที่อยู่ระหว่างการบำบัดรักษาและแก้ไขฟื้นฟูไปก่ออันตรายต่อสังคม ซึ่งหากหมดความจำเป็นดังกล่าวแล้วต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง และการคุมขังฉุกเฉินเป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษเป็นเวลาไม่เกิน ๗ วัน เนื่องจากผู้ถูกเฝ้าระวังดังกล่าวแสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดที่ใช้ความรุนแรงโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ ในระหว่างนี้พนักงานคุมประพฤติสามารถประเมินสถานการณ์เพื่อเสนอพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นมาตรการเฝ้าระวังหรือมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

๔. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร

๕. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุมวุฒิสภา และสำเนาบันทึกการประชุมรายงานการประชุม และรายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. .... วุฒิสภา

๖. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๕/๒๕๖๔) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. .... สำเนาบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. .... และสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ....

๗. อธิบดีกรมราชทัณฑ์จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การกระทำความผิดบางมาตราตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ศาลอาจตัดสินให้มีกำหนดโทษน้อย เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๗ หรือความผิดตามมาตราอื่น ๆ และผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกาจะมีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดเมื่อใกล้ครบกำหนดปล่อยตัวพ้นโทษ ทำให้ในทางปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดและความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สำหรับมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ การจัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดและความเห็นจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจากเอกสารจำนวนมากทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกกรมราชทัณฑ์ ส่งผลให้การจัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดหรือการเสนอให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณามีความล่าช้า อีกทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณทำให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง และการปฏิบัติงานขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉิน กรมราชทัณฑ์ขาดความพร้อมทางด้านสถานที่คุมขังภายหลังพ้นโทษสำหรับผู้ถูกคุมขังหญิง งบประมาณ และบุคลากรด้านจิตวิทยาหรือจิตแพทย์สำหรับการบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษภายในสถานที่คุมขัง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรณีมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยมาตรา ๓ นิยามคำว่า “ผู้ถูกกักกัน” หมายถึง ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้กักกัน แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกักกัน คือ ผู้ที่กระทำความผิดอยู่ในขั้นตอนของการรับโทษตามคำพิพากษาและยังไม่เป็นผู้พ้นโทษ แต่พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดภายหลังพ้นโทษซึ่งได้รับโทษตามคำพิพากษาครบถ้วน และมีสถานะเป็นบุคคลทั่วไปที่มีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการ ดังนั้น เมื่อสถานะของผู้กระทำความผิดมีความแตกต่างกัน จึงมีปัญหาว่าจะนำวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันนำมาใช้กับผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษได้หรือไม่

๘. อธิบดีกรมคุมประพฤติจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กรมคุมประพฤติเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ มีหน้าที่รวบรวมรายงาน

จำแนกลักษณะนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับจากกรมราชทัณฑ์เพื่อเสนอให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิด ในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีจำนวนรายงานการจำแนกลักษณะนักโทษเด็ดขาดเข้าสู่การดำเนินการจำนวนมาก ประกอบกับได้รับรายงานจากกรมราชทัณฑ์ในระยะเวลากระชั้นชิดใกล้ปล่อยตัวนักโทษ ส่งผลให้การพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำบางรายไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาของกฎหมาย นอกจากนี้กรมคุมประพฤติไม่มีกรอบอัตรากำลังเพียงพอในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้มีปัญหาด้านบุคลากรที่ปริมาณงานเกินอัตรากำลัง ปัญหาด้านงบประมาณ สถานที่ พัสดุ ครุภัณฑ์ที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานและการปฏิบัติงานเฝ้าระวังผู้กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงมีความเสี่ยงต่อชีวิตและร่างกายของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่การปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการปฏิบัติงานต่อผู้กระทำความผิดที่กระทำผิดเล็กน้อย มีโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี โดยใช้วิธีการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ รวมถึงกลุ่มนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ เนื่องจากยังคงมีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติก็จะถูกส่งตัวกลับไปรับโทษต่อในเรือนจำทันที ผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้จึงปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติด้วยดี ทำให้ไม่มีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานมากนัก ในกรณีผู้ถูกเฝ้าระวังเป็นผู้ป่วยทางจิต ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษโดยจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการแพทย์ในการรักษา ติดตาม ดูแล ควบคู่กับการใช้มาตรการเฝ้าระวังอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานหรือองค์กรใดมีอำนาจและหน้าที่ในการบำบัดรักษา หรือแก้ไขฟื้นฟูบุคคลเหล่านี้จนกว่าจะหายเป็นปกติอย่างแท้จริง

๙. จุฬาราชมนตรีจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ปัจจุบันไม่ปรากฏสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ในพื้นที่ที่ใช้กฎหมายอิสลาม อย่างไรก็ดี มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑๑) ที่กำหนดให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟู

แก้ไข หรือเข้าร่วมในกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด ควรกำหนดให้มีการเข้าร่วมกิจกรรมที่สอดคล้องกับหลักการทางศาสนาของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และควรใช้ศาสนสถานตามศาสนาของบุคคลดังกล่าวเป็นสถานที่คุมประพฤติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาส ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ศาลจังหวัดนราธิวาสไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบความเห็นว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไข

ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศต่อเด็ก การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ เมื่อถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้างแต่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และเพื่อส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ อันมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิด แม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว แต่การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ

หรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย” วรรคห้า บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาด

ตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว" วรรคสอง บัญญัติว่า "คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไขตลอดจนระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด" มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วยและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้" วรรคสาม บัญญัติว่า "หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย" มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติ

มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าว และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษโดยกำหนดให้ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล และให้ความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นภายหลังพ้นโทษหรือไม่ รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้มาตรการดังกล่าว หากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวัง ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวแล้วให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำ และให้เรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ พร้อมทั้งถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้ศาลตั้งทนายความให้ หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ

ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองและตรวจสอบความชอบธรรมในการบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวัง เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของนักโทษเด็ดขาดในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจง เสนอข้อมูลต่อศาล รวมทั้งเปิดโอกาสให้นำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่ศาลจะกำหนดให้ใช้มาตรการที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง นอกจากนี้ในการพิจารณากำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดแต่ละราย ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังให้เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นประวัติ สาเหตุ พฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี ภาวะแห่งจิต นิสัย ลักษณะส่วนตัว ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟู รวมทั้งความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับใช้มาตรการ โดยอาจใช้มาตรการเฝ้าระวังทั้งมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการ และกำหนดระยะเวลาตามความเหมาะสมของนักโทษเด็ดขาดแต่ละรายโดยไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นโทษ และทุกหกเดือนให้ศาลมีอำนาจทบทวนการใช้มาตรการ โดยให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล และศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้ เพื่อให้การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงเป็นการแก้ไขข้อจำกัดของประมวลกฎหมายอาญาเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ขาดความหลากหลาย ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน การใช้วิธีการดังกล่าวจะต้องพิจารณาไปพร้อมกับการพิจารณาคดีที่ขอให้ลงโทษ โดยขณะนั้นไม่ทราบว่าระหว่างนักโทษเด็ดขาดรับโทษมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร มีความเป็นไปได้ภายหลังพ้นโทษว่าจะเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ครอบคลุมและเหมาะสมกับบริบทของสังคม ไม่สามารถทำให้การแก้ไขฟื้นฟู ควบคุม ติดตาม และเฝ้าระวังผู้พ้นโทษไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงให้ความสำคัญแก่การป้องกันสังคมในเชิงรุกเพื่อลดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งถือเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเฉพาะ

นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมอันเป็นหลักสากล เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กับประโยชน์สาธารณะในการสร้างความปลอดภัย รวมถึงป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกัน สร้างความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง มาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวไม่ใช่โทษทางอาญา ไม่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวกระทำความผิดอาญา ไม่มีลักษณะเป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา จึงมิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลต้องได้รับโทษทางอาญาหรือมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวมีความผิด ทั้งไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมหรือคุมขังบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และการคุมขังฉุกเฉินตามมาตรา ๓๗

ถึงมาตรา ๔๑ มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดแม้ได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว ประกอบกับผู้ถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ไม่มีความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งเป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังมากกว่าการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด การไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญ เป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป

ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในวันไต่สวนถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม" มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้” มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวัง ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วน

โดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้นหลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขังเป็นอันล่วงเลยการคุมขัง จะคุมขังผู้นั้นไม่ได้” และมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ส่วนมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ การคุมขังฉุกเฉิน มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า “กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินคำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่ง

ของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ”

เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “คุมขัง” ตามมาตรา ๕ หมายความว่า การควบคุมนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๔๐ กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน โดยให้คุมขังผู้ถูกคำสั่งไว้ในสถานที่ที่มิใช่เรือนจำและปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้จริง และมีประสิทธิภาพ แม้ว่ามาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินจะมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของการกักกันตามมาตรา ๔๐ ก็ตาม แต่การกักกันดังกล่าวบังคับใช้กับผู้ที่เคยมีประวัติการกระทำความผิดมาแล้วสามครั้ง ศาลจึงจะสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ใช้การกักกันได้ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเป็นผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด ระดับความเสี่ยงสูงต่อการกระทำความผิดซ้ำ และความรู้สึกไม่ปลอดภัยของสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิด การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงโดยที่รัฐไม่มีมาตรการใดป้องกันอาจสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นในภายหลัง อีกทั้งการกำหนดให้ใช้การกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาจะพิจารณาพร้อมกับการพิจารณาโทษในคดีหลัก ทำให้ศาลไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดว่าในระหว่างรับโทษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไร

รวมถึงไม่ทราบพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของนักโทษเด็ดขาดว่ายังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ และหากจะฟ้องขอให้กักกันภายหลังการฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องขอให้กักกันจะต้องฟ้องภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิฉะนั้น เป็นอันขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๗ ถือเป็นกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อน มีข้อจำกัด ไม่ตอบสนองต่อการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงตามฐานความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อสร้างความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม โดยไม่ใช่โทษทางอาญาเนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดของตนครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลแล้ว นอกจากนี้ กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแล้ว หากมีกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือนให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ สร้างความเป็นธรรมให้แก่นักโทษเด็ดขาดโดยกำหนดให้เมื่อศาลรับคำร้องของพนักงานอัยการแล้วให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่ง พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดหรือผู้ถูกเฝ้าระวังทราบ ให้มีทนายความ รวมถึงให้มีสิทธิในการให้ถ้อยคำต่อศาล ส่วนกรณีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉิน แม้ศาลจะมีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังคนใดไปแล้ว แต่ผู้ถูกเฝ้าระวังสามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน หากศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวให้คำสั่งของศาลเช่นว่านี้เป็นที่สุด การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดหรือผู้ถูกเฝ้าระวังสมควรให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและเป็นกระบวนการเพื่อทบทวนว่าคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ เป็นมาตรการสุดท้ายที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อความจำเป็นเฉพาะเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น

หากหมดความจำเป็นดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง ซึ่งหลักการดังกล่าวมีการใช้บังคับในหลายประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส แคนาดา ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น บางประเทศถือเป็นมาตรการคุมขังเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ สอดคล้องกับความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๓๕ (General Comment No. 35) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการคุมขังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและเพื่อความปลอดภัยสาธารณะสามารถกระทำได้และไม่ถือเป็นการคุมขังโดยอำเภอใจ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการคุมขังดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ รวมถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กับประโยชน์สาธารณะในการสร้างความปลอดภัยรวมถึงป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก อันเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่สังคมโดยรวม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลต้องรับโทษอาญาหรือกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดหรือควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่จำเป็น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสว่า หากศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามคำขอของโจทก์ จำเลยจะกลายสภาพเป็นผู้ถูกเฝ้าระวังและนำไปสู่การที่ศาลจะมีคำสั่งใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินต่อไป จึงเป็นกรณีที่ศาลจะต้องใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยรวมทั้งฉบับ อันมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดฐานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ แม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจนครบถ้วนแล้ว ซึ่งรวมถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง

และครอบครัวตามมาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๐ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าเนื้อหาสาระของมาตรการการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ อีกทั้งเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่กลับไม่สามารถป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัยหรือที่มีความผิดปกติทางจิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ทันทีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังย่อมมีผลเท่ากับรัฐสันนิษฐานไว้ก่อนโดยปริยายว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด และลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากล

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีวัตถุประสงค์ในการตราอันเนื่องมาจากผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ เมื่อถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้างแต่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และเพื่อส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยมาตรา ๒๒ ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘

มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๓ ทวิ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๒๘๙ มาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘ และมาตรา ๓๑๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ โดยมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใด ตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง โดยศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ โดยที่ศาลต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลย่อมต้องเป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มาตรา ๒๓ ได้กำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาในส่วนของมาตรการดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและกลั่นกรองของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาจากรายงานของกรมราชทัณฑ์ซึ่งจัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล และส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาต่อไป มาตรา ๒๔ กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรให้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับตามที่คณะกรรมการร้องขอ พนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องต่อศาล โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการต้องเป็นไปตามข้อบังคับของอัยการสูงสุด มาตรา ๒๕ กำหนดให้

ศาลจำเป็นที่จะต้องไต่สวนคำร้องดังกล่าวโดยเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ และต้องจัดหาทนายความให้แก่นักโทษเด็ดขาดดังกล่าวในกรณีที่ไม่มีทนายความ ทั้งนี้ หากครบกำหนดปล่อยตัวนักโทษดังกล่าว ศาลต้องปล่อยตัวนักโทษดังกล่าวไปเสียก่อนแล้วจึงมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนในภายหลัง มาตรา ๒๖ กำหนดให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลและจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาลในทุกรอบหกเดือนเพื่อให้ศาลพิจารณา และถ้าศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้ และมาตรา ๒๗ กำหนดให้ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังเปลี่ยนแปลงไป พนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังอาจร้องขอหรือศาลเห็นเองศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ จึงเป็นกรณีที่การนำมาตรการเฝ้าระวังตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดมาใช้บังคับกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่กำหนดภายหลังพ้นโทษ ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษอยู่บ้าง ยกตัวอย่างเช่น การห้ามเข้าเขตกำหนด ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด หรือให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับย่อมผ่านกระบวนการกลั่นกรองของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งพิจารณาจากรายงานของกรมราชทัณฑ์อันเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีความใกล้ชิดกับนักโทษเด็ดขาด อีกทั้งต้องผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการซึ่งพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด อันเป็นกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบความชอบธรรมในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรให้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับโดยยื่นคำร้องต่อศาล ศาลจำต้องไต่สวนคำร้องดังกล่าวโดยเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำและตั้งทนายความให้แก่นักโทษดังกล่าวในกรณีที่ไม่มีทนายความ และในกรณีที่ครบกำหนดปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดก่อนที่จะมีการเรียกมาให้ถ้อยคำหรือมีคำสั่งตามคำร้องของพนักงานอัยการ กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป โดยศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนในภายหลัง ในส่วนของการไต่สวนคำร้องนั้น ศาลต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิ

เสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับเป็นสำคัญ โดยที่ศาลจะสั่งให้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับเกินกว่าสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังพ้นโทษไม่ได้ ทั้งนี้ พนักงานคุมประพฤติมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดเสนอศาลในทุกรอบหกเดือนในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้นำมาตรการเฝ้าระวังมาใช้บังคับ เพื่อให้ศาลพิจารณารายงานดังกล่าวอันจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งที่ให้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับ ถ้าหากศาลเห็นสมควร และในกรณีที่พฤติการณ์ในการเฝ้าระวังเปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอ หรือศาลเห็นเอง ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการดังกล่าวบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ อันเป็นการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเฝ้าระวังซึ่งจะนำมาใช้บังคับกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่กำหนด ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้ศาลจะนำมาตรการเฝ้าระวังมาใช้บังคับได้เท่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเท่านั้น อีกทั้งได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการนำมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ นำมาใช้บังคับได้ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ โดยที่การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับย่อมต้องผ่านการพิจารณาของกรมราชทัณฑ์ คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และพนักงานอัยการ ตลอดจนผ่านการไต่สวนของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และถ้าหากพฤติการณ์ในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับเปลี่ยนแปลงไป ศาลย่อมต้องแก้ไข ลด หรือยกเลิกมาตรการดังกล่าว อันเป็นการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเฝ้าระวังเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดอาญาตามที่กำหนดที่จะต้องสูญเสียไปภายหลังพ้นโทษอันเนื่องมาจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดซ้ำจึงต้องถูกเฝ้าระวังกับการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก อันเป็นการแก้ไขปัญหาการก่ออาชญากรรมสะเทือนขวัญหรือการกระทำความผิดในคดีที่อุกฉกรรจ์รุนแรง และกระทำความผิดซ้ำซากซึ่งก่อเหตุโดยผู้พ้นโทษ และการแก้ไขปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ตลอดจนการส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด จะเห็นได้ว่าการนำมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวมาใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นไปตามหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และพอเหมาะพอควรแก่กรณี อีกทั้งสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมอันเป็นหลักสากล บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวต้องเป็นไปตามคำสั่งของศาลอันเป็นไปตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้มีลักษณะเป็นการจับหรือคุมขังบุคคลโดยไม่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่อย่างใด ประกอบกับมาตรการเฝ้าระวังตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่โทษทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวได้กระทำความผิดอาญาซึ่งต้องถูกเฝ้าระวังก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ได้มีลักษณะเป็นการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา และถึงแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ หมวด ๔ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หมวด ๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ โดยมาตรา ๒๘ กำหนดให้ศาลอาจใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดอีกและไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันการกระทำดังกล่าวได้ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขัง อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และวรรคสองกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ใช้มาตรการดังกล่าวร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในระหว่างการดำเนินการ

ตามมาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และวรรคสอง กำหนดให้พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้ มาตรา ๓๑ กำหนดให้ศาลต้องไต่สวนคำร้องตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ เสียก่อนที่จะมีคำสั่ง มาตรา ๓๒ กำหนดให้ในการพิจารณาคำร้องตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลจะสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังเกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษไม่ได้ และคำร้องตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลจะสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังเกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษไม่ได้และศาลจะสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้ แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ มาตรา ๓๓ กำหนดให้การพิจารณาคำร้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลจะสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังเกินกว่าสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัวไม่ได้ และระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการรวมกันทั้งหมดจะเกินกว่าสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษไม่ได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งในส่วนของมาตรการเฝ้าระวังสิ้นสุดลง และการพิจารณาคำร้องตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลจะสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังเกินกว่าสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัวไม่ได้ และระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการต่อเนื่องรวมกันทั้งหมดจะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ มาตรา ๓๔ กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ โดยคุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่ไม่ใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ หากพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่เริ่มคุมขังและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้แก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้ มาตรา ๓๕ กำหนดให้ถ้าผู้ถูกคุมขังตามคำสั่งศาลยังไม่ได้รับการคุมขังหรือคุมขังไม่ครบถ้วนเนื่องจากหลบหนี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือวันที่หลบหนี จะคุมขังผู้นั้นอีกไม่ได้ และมาตรา ๓๖ กำหนดให้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาคุมขังถ้าศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังต่อเนื่องกันไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ โดยศาลอาจมีคำสั่งภายหลังครบกำหนดระยะเวลาคุมขังก็ได้ จึงเป็นกรณีที่การนำมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษมาใช้บังคับนั้น ต้องเป็นกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันไม่ให้นักโทษเด็ดขาด

กระทำความผิดซ้ำอีก และศาลต้องไต่สวนคำร้องขอให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวเสียก่อน โดยศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวนับแต่วันที่พ้นโทษ หรือให้ใช้ในกรณีที่ผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวัง หรืออาจมีคำสั่งให้ใช้ควบคู่ต่อเนื่องกันไปกับมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกรอบระยะเวลาของการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเอาไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มาตรการคุมขังไม่อาจใช้บังคับได้เกินกว่าสามปีนับแต่วันพ้นโทษหรือนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว และในกรณีที่ใช้บังคับต่อเนื่องกันกับมาตรการเฝ้าระวังรวมระยะเวลาทั้งหมดจะเกินกว่าสิบปีนับแต่วันพ้นโทษไม่ได้ โดยการคุมขังดังกล่าวต้องคุมขังในสถานที่ที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ และหากพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือในทุกรอบหกเดือนนับแต่วันเริ่มการคุมขัง คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลเสนอให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังเป็นคำสั่งเฝ้าระวัง นอกจากนี้ ถ้าหากพ้นกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ไม่ว่าผู้ถูกคุมขังจะถูกคุมขังครบถ้วนหรือไม่ เมื่อพ้นกรอบระยะเวลาดังกล่าวก็ไม่อาจคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้อีกต่อไป โดยที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังต่อเนื่องจากมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามคำขอของพนักงานอัยการ

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การนำมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษมาใช้บังคับต่อเมื่อไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันมิให้นักโทษเด็ดขาดหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไปกระทำความผิดซ้ำอีก และกำหนดให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ไต่สวนคำร้องขอให้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับซึ่งอาจใช้บังคับต่อเนื่องกันกับมาตรการเฝ้าระวัง โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว สถานที่ในการคุมขัง ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเอาไว้อย่างเคร่งครัด และในกรณีที่ล่วงเลยระยะเวลาการคุมขังตามคำสั่งศาล ไม่ว่าผู้ถูกคุมขังจะถูกคุมขังครบถ้วนหรือไม่ และไม่ว่าจะเพราะผู้ถูกคุมขังหลบหนีหรือเพราะเหตุใด จะคุมขังผู้นั้นอีกไม่ได้ อันเป็นไปตามหลักการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคมตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) เนื่องจากผู้ต้องถูกคุมขังเป็นผู้ที่ได้ก่ออาชญากรรมรุนแรงตามประมวลกฎหมายอาญาและมีความเป็นไปได้ที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต โดยมาตรการคุมขังดังกล่าวเป็นมาตรการสุดท้ายในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลเสนอให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังเป็นคำสั่งเฝ้าระวัง ในทุกรอบหกเดือนหรือในกรณีที่

พฤติการณ์อันเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งกำหนดให้ปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และการคุมขังดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม โดยที่มาตรการดังกล่าวมิใช่โทษทางอาญาแต่อย่างใด และถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน อีกทั้งเมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังซึ่งจะต้องสูญเสียไปกับการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันได้อีก จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรา ๓๔ วรรคสาม ที่กำหนดให้ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้ โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกคุมขังมีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทน ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ศาลสามารถเห็นเองได้ในกรณีดังกล่าวเพื่อมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทน อันเป็นการบัญญัติซึ่งแตกต่างไปจากมาตรา ๒๗ ในส่วนของการบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษย่อมมีความร้ายแรงยิ่งกว่ามาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ ผู้ถูกคุมขังย่อมต้องมีสิทธิในการร้องขอให้มีการปล่อยตัวหรือสิทธิที่จะได้รับการตรวจสอบการคุมขังโดยศาลในกรณีที่พฤติการณ์อันเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษได้เปลี่ยนแปลงไป การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำที่จะพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการให้ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่ง

เฝ้าระวังแทน ในกรณีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยที่ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกคุมขังมีสิทธิในการยื่นคำร้องดังกล่าว อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ศาลสามารถเห็นเองได้ในกรณีดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม และมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกคุมขังเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ถูกคุมขังอย่างมีนัยยะสำคัญ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ หมวด ๕ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ทั้งนี้ มาตรา ๓๔ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

ทั้งนี้ หมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดเกี่ยวกับการคุมขังฉุกเฉิน โดยมาตรา ๓๗ กำหนดให้กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิด และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลสั่ง มาตรา ๓๘ กำหนดให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๗ และให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งแต่ควบคุมตัวได้ไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง และเมื่อศาลมีคำสั่งให้กรมราชทัณฑ์นำตัวไปคุมขังโดยไม่ทำให้มาตรการเฝ้าระวังสิ้นผลไปและให้ดำเนินการต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน มาตรา ๓๙ ให้ศาลพิจารณาคำร้องตามมาตรา ๓๗ โดยเร็ว และผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิก คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด มาตรา ๔๐ กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบการคุมขังฉุกเฉิน และมาตรา ๔๑ กำหนดให้เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอต่อพนักงานอัยการให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวัง หรือขอให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ จึงเป็นกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังฉุกเฉินกับผู้ถูกเฝ้าระวังได้ ถ้าหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดซ้ำอีกและมีเหตุฉุกเฉิน อีกทั้งต้องไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันในกรณีดังกล่าว โดยกำหนดกรอบระยะเวลาเอาไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ คุมขังฉุกเฉินได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง และให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังแต่

ไม่อาจควบคุมตัวผู้ถูกเฝ้าระวังได้เกินสี่สิบแปดชั่วโมง ทั้งนี้ คำสั่งดังกล่าวไม่ทำให้คำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังสิ้นผลแต่อย่างใด และผู้ถูกเฝ้าระวังมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ถ้าหากศาลมีคำสั่งยกเลิก คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุด นอกจากนี้ หากผู้ถูกเฝ้าระวังถูกคุมขังฉุกเฉิน พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๔ หรือเสนอศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งให้คุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังฉุกเฉินได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดซ้ำอีก โดยให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังและการคุมขังฉุกเฉินจะคุมขังได้ไม่เกินเจ็ดวัน อีกทั้งไม่ทำให้มาตรการเฝ้าระวังซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่สิ้นผลไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ถูกคุมขังอาจยื่นคำร้องฝ่ายเดียวเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวได้ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการซึ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคม อีกทั้งส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเฝ้าระวังที่จะต้องสูญเสียไปในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดซ้ำอีกกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้รับจากมาตรการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักประกันในการป้องกันสังคมจากผู้ที่กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาซ้ำ จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นไปตามหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี โดยที่การคุมขังฉุกเฉินมิใช่โทษทางอาญาแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และถึงแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้าง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ หมวด ๖ การคุมขังฉุกเฉิน มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยที่มาตรา ๓๔ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายที่เรียกว่า The Serious Offenders Act ค.ศ. ๒๐๑๘ ของรัฐวิกทอเรีย เครือรัฐออสเตรเลีย และประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๓ ทวิ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๒๘๙ มาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘ และมาตรา ๓๑๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อาจถูกบังคับใช้ตามมาตรการต่าง ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ แบ่งออกเป็น ๗ หมวด คือ หมวด ๑ คณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ (มาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๕) หมวด ๒ คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ (มาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๘) หมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๑) หมวด ๔ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ (มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗) หมวด ๕ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖) หมวด ๖ การคุมขังฉุกเฉิน (มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑) หมวด ๗ การอุทธรณ์ (มาตรา ๔๒) และบทเฉพาะกาล (มาตรา ๔๓) ทั้งนี้ หลักการของมาตรการทางกฎหมายตามหมวดต่าง ๆ ดังกล่าวถือเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามกฎหมายเฉพาะนอกเหนือจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ได้บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๙ ถึงมาตรา ๕๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๒๒ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่

(๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

(๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด

(๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด

(๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล

(๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย

(๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด

(๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร

(๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด

(๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด

(๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์ หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด

(๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด

(๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน

(๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง

ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๒๓ ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๔ เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว

คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไข ตลอดจนระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด

มาตรา ๒๕ เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วยและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ

ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย

มาตรา ๒๖ ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยอนุโลม

หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข

เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ

การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าว และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ

มาตรา ๒๘ ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้

มาตรา ๒๙ ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๐ ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๑ เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในวันไต่สวนถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้

โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

มาตรา ๓๓ ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง

ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

มาตรา ๓๔ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้

มาตรา ๓๕ เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวัง ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้นหลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขัง เป็นอันล่วงเลยการคุมขัง จะคุมขังผู้นั้นไม่ได้

มาตรา ๓๖ ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๗ กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง

มาตรา ๓๘ ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน

ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๙ ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้

ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๔๐ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉินและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ **โดยมีแนวทางปฏิบัติ คือ กรมราชทัณฑ์จะจัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคลและให้ความเห็นว่าสมควรใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดรายใดแล้วเสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดรายนั้น หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการดังกล่าว จะยื่นคำร้องต่อศาลก่อนปล่อยตัวเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และพนักงานคุมประพฤติจะรับผิดชอบดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังและรายงานการเฝ้าระวังเสนอศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวัง กรณีที่พฤติการณ์ของผู้ถูกเฝ้าระวังเปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ จึงถือว่าเป็นกระบวนการกลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือไม่ โดยมีหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมตามหลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการป้องกัน

การกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นการคุมขังฉุกเฉิน โดยมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดจะไปกระทำความผิดตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง โดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดได้ ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้นั้นตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ส่วนการคุมขังฉุกเฉินเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะไปกระทำความผิดดังกล่าวและมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันไม่ให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ ศาลอาจมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ โดยพนักงานคุมประพฤติจะเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้มีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน ซึ่งกรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้วให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษในระหว่างศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน **ตามข้อเท็จจริงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ที่ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ มาจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๗ ศาลได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ จำนวน ๕ ราย เท่านั้น เนื่องจากพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของสังคม เช่น บางคนกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายสาหัสและป่วยเป็นจิตเวช หรือบางคนกระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรามีประวัติการกระทำความผิดซ้ำ ๔ ครั้ง มีอาการทางจิตและมีพฤติกรรมก้าวร้าว เป็นต้น จึงถือว่าทั้งมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในอนาคต เพื่อความปลอดภัย**

ของสังคมโดยมีศาลเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นกลไกสำคัญที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีพนักงานอัยการจังหวัดนราธิวาส เป็นโจทก์ฟ้องนายอาหามะ หะมีแย เป็นจำเลย ต่อผู้ร้องในคดีหมายเลขดำที่ มฝ ๘/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ มฝ ๑/๒๕๖๗ ว่า กระทำความผิดในฐานความผิดพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์เต็มใจไปด้วย และฐานพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเพื่อการอนาจาร ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และจำเลยเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๗๔๒/๒๕๖๐ ของผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ในฐานความผิดมียาเสพติดให้โทษประเภทที่ ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย จำคุก ๒ ปี ๖ เดือน และปรับ ๓๐๕,๐๐๐ บาท พ้นโทษในคดีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ และภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษ จำเลยกลับมากระทำความผิดคดีนี้อีก ผู้ร้องพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ เพิ่มโทษกระทงละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๒ และลดโทษให้กระทงละกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ รวมจำคุก ๑ ปี ๑๒ เดือน คดีถึงที่สุด ระหว่างจำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา ผู้ร้องได้รับรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำขอให้ผู้ร้องมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษกับจำเลยตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) โจทก์ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องขอให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่จำเลยภายหลังพ้นโทษ มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ หมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ หมวด ๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และหมวด ๖ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ตามหลักการและแนวคิดอันเป็นองค์รวมของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่จะใช้บทบัญญัติโดยรวมทั้งฉบับ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เพราะเป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ที่กำหนดแนวทางการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยกำหนดกรอบแนวทางทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่เหมาะสม มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตว่าการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานใดบ้างที่จะนำไปสู่การใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว และมาตรา ๕ เป็นบทนิยามที่กำหนดความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีความหมายเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อตามหนังสือส่งความเห็นของผู้ร้องและเอกสารประกอบ ผู้ร้องไม่ได้แสดงเหตุผลว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ นั้น เพื่อใช้ในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยให้สังคม เพราะผู้ถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว แม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้างแต่ไม่มีสภาพบังคับและไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟู มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม โดยนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวต้องเป็นผู้กระทำความผิดตามฐานความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ คือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๓ ทวิ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๒๘๙ มาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘ และมาตรา ๓๑๓ ซึ่งในประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุข

ตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง" วรรคสาม บัญญัติว่า "ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ" วรรคสี่ บัญญัติว่า "การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย" และวรรคห้า บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา" มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง" และวรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว" วรรคสอง บัญญัติว่า "คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไข ตลอดจนระยะเวลาที่ศาล

จะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด” มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วยและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้อง หรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าวและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ” บทบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจศาลยุติธรรมในการมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายอาญาเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ใช้อยู่ขาดความหลากหลาย ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน การใช้ต้องเสนอไปพร้อมกับ

การพิจารณาคดีที่ขอให้ลงโทษ จึงไม่อาจทราบได้ว่าระหว่างรับโทษมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือไม่อย่างไร เมื่อพ้นโทษไปแล้วไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้ และไม่ทราบถึงพฤติกรรมเพราะไม่มีหน่วยงานเฝ้าระวังพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็เป็นกฎหมายที่ใช้ระหว่างการรอการลงโทษตามคำพิพากษาหรืออยู่ระหว่างปล่อยชั่วคราว หรือได้รับคำสั่งพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษตามคำพิพากษา ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขั้นตอนการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวเริ่มจากกรมราชทัณฑ์เป็นผู้จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นว่าสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดผู้ใด เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่า สมควรใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นหรือไม่ รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้มาตรการดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นควรใช้มาตรการเฝ้าระวัง ก็ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวัง เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ศาลจะต้องไต่สวนและมีคำสั่งโดยส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ และเพื่อเป็นหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับนักโทษเด็ดขาด ศาลต้องถามนักโทษเด็ดขาดด้วยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีศาลต้องตั้งทนายความให้ตามมาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม สามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ และสามารถนำพยานหลักฐานเข้ามาให้ศาลไต่สวนเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ใช้มาตรการที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังให้เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำที่แตกต่างกัน และคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมทั้งคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าว หากศาลเห็นว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวไม่มีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรือไม่สามารถกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจยกคำร้องของพนักงานอัยการดังกล่าว แต่หากศาลเห็นว่ามีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรืออาจกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังได้ทั้งมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามความเหมาะสมของนักโทษเด็ดขาดแต่ละคน รวมทั้งระยะเวลาการเฝ้าระวังตามมาตรการดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมของนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนด้วย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นโทษ และเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังและในทุกรอบหกเดือน ศาลมีอำนาจทบทวน

การใช้มาตรการดังกล่าว โดยให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล ซึ่งศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้ หรือกรณีพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ เพื่อให้การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปเฉพาะเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกเท่านั้น เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังมากจนเกินไป การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของประชาชน รวมถึงการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีกอันเป็นสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวม แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้ว มาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำอันเป็นการคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษของนักโทษดังกล่าว มิใช่โทษอาญา และมิใช่เป็นบทสันนิษฐานความรับผิดในทางอาญาที่ว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการ

พิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ในวันไต่สวน ถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม" มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้น

กระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลาหรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้” มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวัง ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้น

หลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขัง เป็นอันล่วงเลยการคุมขัง จะคุมขังผู้นั้นไม่ได้” มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม” มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า “กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ

ที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ” ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นมาตรการที่ให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอ มาตรการนี้ใช้ได้ทั้งในกรณีที่เป็นมาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่กำลังจะพ้นโทษต่อเนื่องนับจากวันพ้นโทษ หรือภายหลังพ้นโทษ ซึ่งจะต้องแสดงเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะไปกระทำความผิดซ้ำและไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้ รวมทั้งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษซึ่งไม่อาจป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้ หรือในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ซึ่งศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ หรือไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ นอกจากนั้น ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจะต้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทน ส่วนมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นมาตรการในการคุมขังฉุกเฉินที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ ซึ่งแสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงซ้ำอีกและไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าว เป็นเวลาไม่เกินเจ็ดวัน ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว “คุมขัง” หมายความว่า “การควบคุมนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ” มาตรการคุมขังตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงวิธีการเพื่อความปลอดภัย มิใช่โทษอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๖ ที่ให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน โดยคุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรการคุมขังและคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวจึงเป็นเพียงวิธีการเพื่อความปลอดภัย มิใช่โทษอาญา แต่เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้อง

กับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงนั้นให้เกิดขึ้นได้จริงและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการคุมขังและคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวไม่ใช่มาตรการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิด เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดของตนครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว แต่เป็นมาตรการซึ่งศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่ากระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้นักโทษเด็ดขาดไปกระทำความผิดซ้ำโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันได้ หรือป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำเท่านั้น และมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงในการใช้มาตรการไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวเกินความจำเป็น นอกจากนั้น ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน คณะกรรมการต้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ หรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทน เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการแล้ว ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ และให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีศาลต้องตั้งทนายความให้ แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินแก่นักโทษเด็ดขาดคนใดไปแล้ว ผู้ถูกเฝ้าระวังก็สามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และหากศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินดังกล่าว คำสั่งของศาลเช่นว่านี้เป็นที่สุด กระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือไม่ดังกล่าว เป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่เปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจงข้อมูลต่อศาล และหากไม่มีทนายความ ศาลต้องตั้งทนายความให้ และยังมีกระบวนการเพื่อทบทวนว่าคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ด้วย กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวจึงเป็นการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคม เป็นมาตรการสุดท้ายที่ให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อความจำเป็นเฉพาะเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้ว เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสแล้ว ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น กำหนดกรอบแนวทางทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่เหมาะสม มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และเมื่อพิจารณาความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาส ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ศาลจังหวัดนราธิวาสไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบความเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ด้วย และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการ

อันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี" มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว" วรรคสอง บัญญัติว่า "การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ" มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่" วรรคสอง บัญญัติว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์" มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น"

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เป็นมาตรการที่ถูกกำหนดโดยศาลตามคำขอของพนักงานอัยการเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงกลับไปกระทำความผิดซ้ำ และก่อนปล่อยตัวหากศาลเห็นว่านักโทษเด็ดขาดจะกระทำความผิดซ้ำภายหลังปล่อยตัวออกจากเรือนจำ ศาลอาจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้หลายมาตรการ มีกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันพ้นโทษ ตามความเหมาะสมกับสภาพความเสี่ยงของนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษ รวมทั้งพิจารณาถึงความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับใช้มาตรการ โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลัง

พ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง" วรรคสาม บัญญัติว่า "ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ" วรรคสี่ บัญญัติว่า "การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย" วรรคห้า บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา" มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนด

ให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว" วรรคสอง บัญญัติว่า "คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไข ตลอดจนระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด" มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วยและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้" วรรคสาม บัญญัติว่า "หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย" มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข" วรรคสาม บัญญัติว่า "เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้" วรรคสี่ บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน" มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าว และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ”

มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงภายหลังพ้นโทษไป รวมถึงเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยมีกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๓ ปี หากศาลเห็นว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก และให้กำหนดระยะเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ไปกระทำความผิดซ้ำ หากหมดความจำเป็นดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง โดยมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำ

ความผิดซ้ำและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ” วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในวันไต่สวนถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม” มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ” มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่

จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ" มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้" มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวัง ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้นหลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขัง เป็นอันล่วงเลยการคุมขัง จะคุมขังผู้นั้นไม่ได้" และมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า "ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ การคุมขังฉุกเฉิน เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษเป็นการฉุกเฉินเป็นเวลาไม่เกิน ๗ วัน เนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวแสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง และไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ โดยมาตรา ๓๗ บัญญัติว่า "กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง" มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน" วรรคสอง บัญญัติว่า "ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา" มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า "ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม" และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอ

ต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ เมื่อถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้างแต่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และเพื่อส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษที่กลับมาก่อเหตุอาชญากรรมในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง และเป็นการกระทำความผิดซ้ำซากติดเป็นนิสัย ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำความผิดได้รับผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง รวมถึงสร้างผลกระทบต่อความรู้สึกของคนในสังคมเป็นอย่างมาก อันส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถควบคุม ติดตาม เฝ้าระวัง และแก้ไขฟื้นฟูผู้พ้นโทษที่จะต้องปรับตัวให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและไม่ไปกระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับผู้กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับเพศหรือคดีที่ใช้ความรุนแรงมีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด ระดับความเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำสูง การลงโทษจำคุกโดยไม่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูเป็นการเฉพาะรายที่เหมาะสมมีผลเป็นเพียงการลงโทษการกระทำที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำไว้ในอดีต ไม่ได้เป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุของการใช้ความรุนแรง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อสร้างความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายให้กับสังคม โดยมีมาตรการหลากหลายตั้งแต่มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ไปจนถึงมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินซึ่งเป็นมาตรการสุดท้าย การออกคำสั่งในแต่ละมาตรการจะต้องกระทำโดยศาลเท่านั้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ที่ศาลจังหวัดนราธิวาสมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ อันมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจนครบถ้วนแล้ว โดยการบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และแก้ปัญหาและลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ สร้างความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ถูกบังคับใช้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน นอกจากนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษที่กลับมาก่อเหตุอาชญากรรมในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง อันเป็นการกระทำความผิดซ้ำซากติดเป็นนิสัยและนำมาซึ่งความเสียหายต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้การแก้ไขฟื้นฟู ควบคุม ติดตามและเฝ้าระวังผู้พ้นโทษไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ ประมวลกฎหมายอาญา เรื่อง วิธีการเพื่อความปลอดภัย ยังมีวิธีการที่ขาดความหลากหลาย ไม่ครอบคลุมและเหมาะสมกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน การพิจารณากำหนดให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยศาลต้องพิจารณาไปพร้อมกับการพิจารณาโทษ ทำให้ศาลไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดว่าในระหว่างได้รับโทษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไร และไม่ทราบถึงพฤติการณ์หรือความเป็นไปได้ภายหลังพ้นโทษว่านักโทษเด็ดขาดจะเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ รวมถึงไม่มีหน่วยงานของรัฐคอยเฝ้าระวังมิให้ผู้กระทำความผิดไปกระทำความผิดซ้ำและส่งเสริมฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคม หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการบังคับโทษนักโทษเด็ดขาด

ทั้งที่อยู่ภายในเรือนจำและภายนอกเรือนจำ และศาลไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราโทษและวิธีการบังคับโทษให้เป็นไปตามพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของนักโทษได้ เช่น การศึกษาอบรมภายในเรือนจำ รวมถึงไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการต่าง ๆ ภายหลังพ้นโทษ หรือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบังคับโทษภายในเรือนจำซึ่งบังคับใช้กับนักโทษโดยทั่วไป มิได้มีมาตรการฟื้นฟูแก้ไขเฉพาะราย และบังคับใช้กับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษหรือได้รับปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนด มิได้ครอบคลุมถึงนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษเพราะรับโทษครบกำหนดตามคำพิพากษา และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการคุมประพฤติผู้ที่อยู่ระหว่างรอการลงโทษตามคำพิพากษา หรืออยู่ระหว่างปล่อยชั่วคราว หรือได้รับคำสั่งพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการเฝ้าระวังหรือคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษจากเรือนจำไปแล้ว ประกอบกับผู้กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงมีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด สาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดซ้ำ ส่วนมากมาจากสภาพจิตใจ รวมทั้งประสบการณ์ของแต่ละบุคคล การลงโทษจำคุกมีผลเป็นเพียงการลงโทษสำหรับการกระทำที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำไว้ในอดีตเท่านั้น แต่ไม่อาจแก้ไขที่ต้นเหตุของการกระทำความผิดและไม่สามารถสร้างความปลอดภัยให้กับสังคมในอนาคตได้ สภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีการให้ความสำคัญกับการป้องกันสังคมในเชิงรุกเพื่อลดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ อันเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคม โดยมีพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับเบาไปหาหนักในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ อันมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงเป็นการคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษของนักโทษเด็ดขาด เพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดหรือการกระทำที่เป็นภัยกับสังคมในอนาคต เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่จะต้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังผู้กระทำความผิดตามฐานความผิดที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวภายหลังพ้นโทษไปแล้ว โดยมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษประกอบไปด้วยมาตรการจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ มาตรการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง เพื่อเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดเพื่อไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคม สำหรับกระบวนการกำหนดมาตรการเฝ้าระวัง

ดังกล่าวนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นภายหลังพ้นโทษหรือไม่ รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้มาตรการดังกล่าว หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง และให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวหรือไม่ โดยมีหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่เปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจงข้อมูลเสนอต่อศาล และหากนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวไม่มีทนายความก็ให้ศาลตั้งทนายความให้ กระบวนการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ให้โอกาสปัจเจกชนสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่ศาลจะกำหนดให้ใช้มาตรการที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง นอกจากนี้ ในการพิจารณากำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดแต่ละราย ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังให้เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมทั้งคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวไม่มีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรือไม่สามารถกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจยกคำร้องของพนักงานอัยการ แต่หากเห็นว่ามีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรืออาจกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังได้ทั้งมาตรการเดียว หรือหลายมาตรการตามความเหมาะสมของนักโทษเด็ดขาดแต่ละคน อีกทั้งระยะเวลาการเฝ้าระวังตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาได้ตามที่เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนแต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นโทษ และทุกหกเดือนให้ศาลมีอำนาจทบทวนการใช้มาตรการ โดยให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล และหากศาลเห็นสมควรศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่ง

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้ เพื่อให้การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปเฉพาะเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกเท่านั้น รวมถึงมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังมากจนเกินไป เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ รวมถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กับประโยชน์สาธารณะในการสร้างความปลอดภัย รวมถึงป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีกอันเป็นการสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และมิได้เป็นกฎหมายที่ทำให้บุคคลต้องได้รับโทษทางอาญาหรือสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความผิด หรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมหรือคุมขังบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ที่ศาลจังหวัดนราธิวาสมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และการคุมขังฉุกเฉินตามมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะได้รับโทษ

ตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว ประกอบกับผู้ถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ไม่มีความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งเป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังมากกว่าการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด การไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญ เป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับเบาไปหาหนักในการป้องกันกระทำความผิดซ้ำอันมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัย รวมถึงเป็นการคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษของนักโทษเด็ดขาด มาตราการดังกล่าวมีความหลากหลายตั้งแต่การเฝ้าระวังไปจนถึงการคุมขังซึ่งเป็นมาตรการสุดท้าย สำหรับมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นการกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เป็นมาตรการที่ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดดังกล่าวเมื่อไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำ โดยมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษใช้ได้ทั้งในกรณีที่เป็นมาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่กำลังจะพ้นโทษต่อเนื่องนับจากวันพ้นโทษ ซึ่งจะต้องแสดงเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะไปกระทำความผิดซ้ำ และไม่มีมาตรการใดที่จะป้องกันอีกได้ รวมทั้งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษไม่อาจป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้ รวมถึงใช้ในกรณีที่เป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยในระหว่างที่นักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษอยู่ในระหว่างการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ หากนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวฝ่าฝืนเงื่อนไขการเฝ้าระวังพนักงานอัยการอาจร้องขอให้คุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้ โดยการใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษทุกกรณีศาลสามารถออกคำสั่งให้ใช้มาตรการในการคุมขังสูงสุดไม่เกินสามปี ส่วนมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นการกำหนดมาตรการในการคุมขังฉุกเฉิน เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเป็นการฉุกเฉิน เนื่องจากผู้ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ แสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงซ้ำอีกและไม่มีมาตรการอื่นใดที่

ยับยั้งได้ โดยศาลสามารถออกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษเป็นเวลาไม่เกิน ๗ วัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ กำหนดนิยามคำว่า “คุมขัง” หมายความว่า การควบคุมนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๔๐ กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้กรมราชทัณฑ์คุมขังผู้ถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินดังกล่าว เป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้จริงและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการที่ถูกใช้สำหรับกรณีที่ไม่มีมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำ รวมถึงเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉินเป็นมาตรการที่ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษที่แสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเป็นการฉุกเฉิน และไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ แม้ว่ามาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินจะมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียว กับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นวิธีการในการป้องกันการกระทำความผิดของผู้ที่กระทำความผิดซ้ำ อย่างไรก็ตาม การกักกันดังกล่าวมีความมุ่งหมายโดยต้องการป้องกันการกระทำความผิดสำหรับผู้ที่เคยมีประวัติการกระทำความผิดซ้ำมาแล้วเท่านั้น โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้ที่เคยถูกศาลพิพากษาให้กักกันมาแล้ว หรือเคยถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือนมาแล้วไม่น้อยกว่าสองครั้งในความผิดตามที่ระบุไว้ และภายในเวลาสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นได้พ้นจากการกักกันหรือพ้นโทษแล้วแต่กรณี ผู้นั้นได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดในบรรดาที่ระบุไว้นั้นอีกจนศาลพิพากษาลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือนสำหรับการกระทำความผิดนั้น ศาลอาจจะพิพากษาให้กักกันมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าสามปีและไม่เกินสิบปีก็ได้ กล่าวคือ จะต้องมีการกระทำความผิดมาแล้วถึงสามครั้งเท่านั้นศาลจึงจะสามารถสั่งให้ใช้การกักกันกับผู้กระทำความผิดได้ ศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งกักกันผู้กระทำความผิดภายหลังจากพ้นโทษได้หากผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดมาแล้วถึงสามครั้ง ทั้งที่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงตามฐานความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด ระดับความเสี่ยงสูงต่อการกระทำผิดซ้ำ สร้างความรู้สึกไม่ปลอดภัยให้แก่เหยื่อของการกระทำผิด รวมถึงสร้างผลกระทบต่อความรู้สึกของคนในสังคมเป็นอย่างมาก การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวโดยที่รัฐไม่มีมาตรการใดป้องกันให้แก่สังคมอาจสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นในภายหลังได้ การมีมาตรการเพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่สังคมโดยที่ไม่ต้องรอให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงกระทำความผิดซ้ำถึงสามครั้งเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐพึงกระทำเพื่อสร้างความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม และในการพิจารณากำหนดให้ใช้การกักกันตามประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นการพิจารณาไปพร้อมกับการพิจารณาโทษในคดีหลัก ทำให้ศาลไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดว่าในระหว่างได้รับโทษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไร รวมถึงไม่ทราบพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของตัวนักโทษเด็ดขาดว่ายังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ และในการฟ้องขอให้กักกัน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๗ กำหนดให้หากจะฟ้องภายหลังการฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องขอให้กักกันจะต้องฟ้องภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิฉะนั้นเป็นอันขาดอายุความ ซึ่งหากไม่ยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวก็จะไม่สามารถดำเนินการกักกันได้ ทั้งที่ในการพิจารณาว่าภายหลังพ้นโทษสมควรจะต้องมีการกักกันกับนักโทษเด็ดขาดคนใดหรือไม่ควรจะต้องมีการพิจารณาถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดในระหว่างได้รับโทษด้วย นอกจากนี้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินไม่ใช่มาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดของตนครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลแล้ว อีกทั้งสถานที่ที่ใช้คุมขังตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิใช่เรือนจำซึ่งเป็นที่ควบคุมตัวนักโทษเด็ดขาดทั่วไป รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งสองมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในอนาคต การกำหนดมาตรการในการคุมขังมีกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลว่าสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้นักโทษเด็ดขาดไปกระทำความซ้ำโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันได้ หรือป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำเท่านั้น รวมถึงมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงในการใช้มาตรการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวเกินความจำเป็น และกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้อง

ต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นไปเฉพาะเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกเท่านั้น รวมถึงมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังมากเกินจำเป็น สำหรับกระบวนการในการมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษไม่ว่าในกรณีใด ๆ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการแล้วให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ในส่วนของมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่ง มีการส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดทราบ การให้มีทนายความ รวมถึงนักโทษเด็ดขาดที่ถูกบังคับใช้มาตรการมีสิทธิในการให้ถ้อยคำต่อศาล ส่วนกรณีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินนั้น แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินแก่นักโทษเด็ดขาดคนใดไปแล้ว แต่ต่อมาผู้ถูกเฝ้าระวังสามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และหากศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวให้คำสั่งของศาลเช่นว่านี้เป็นที่สุด การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือไม่ โดยมีหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่เปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจงข้อมูลเสนอต่อศาล และหากนักโทษเด็ดขาดไม่มีทนายความก็ให้ศาลตั้งทนายความให้ อีกทั้งยังเป็นกระบวนการเพื่อทบทวนว่าคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ การกำหนดกระบวนการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ให้โอกาสปัจเจกชนสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลร้ายแก่ตนเอง มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินจึงเป็นการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคม เป็นมาตรการสุดท้ายที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อความจำเป็นเฉพาะเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น หากหมดความจำเป็นดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง เป็นมาตรการที่ถูกกำหนดและถูกทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีกระบวนการวินิจฉัยซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมและมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงเป็นมาตรการที่ปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังให้แตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการคุมขังดังกล่าวในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ รวมถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กับประโยชน์สาธารณะในการสร้างความปลอดภัย รวมถึงป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีกอันเป็นการสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลต้องรับโทษอาญาหรือกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด หรือควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่จำเป็น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ความว่า ระหว่างที่จำเลยยังรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาคดีถึงที่สุดของศาลจังหวัดนราธิวาสที่พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดฐานพรากผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดนราธิวาสมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่จำเลยภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) และมาตรา ๒๔

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ หมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ หมวด ๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และหมวด ๖ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเป็นการทั่วไป การออกกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไม่ได้ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ไม่ให้มีการจับและคุมขังบุคคลโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม คุ้มครองสิทธิของบุคคลก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญา รวมทั้งคุ้มครองการถูกควบคุมหรือคุมขังให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น มาตรา ๓๒ คุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว มาตรา ๓๘ คุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง คุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ กำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉิน ทั้งมาตรการเฝ้าระวังและมาตรการคุมขัง เป็นมาตรการที่มีเจตนารมณ์เพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ แม้จะเป็นวิธีการที่ดีกว่าการปล่อยให้เกิดการกระทำความผิดก่อนแล้วจึงลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ต้องไม่กระทบถึงสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เป็นมาตรการที่จะใช้บังคับแก่บุคคลที่ได้รับโทษจากการกระทำความผิดครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว ซึ่งต้องถือว่ามีสถานะ มีสิทธิและเสรีภาพเหมือนบุคคลทั่วไปที่ไม่เคยทำผิดมาก่อน มาตรการเฝ้าระวังและมาตรการคุมขัง กระทบถึงสิทธิหรือเสรีภาพต่าง ๆ กันไป จึงต้องแยกวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดมาตรการเฝ้าระวังไว้ว่า (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง

มาตรการตาม (๑) ถึง (๔) และ (๖) ถึง (๑๓) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง คือ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว ตามมาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ ตามมาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้ง ๆ ที่บุคคลผู้ถูกบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ นั้น ยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา การถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังเกิดขึ้นเพียงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดซ้ำตามความเห็นของกรมราชทัณฑ์ การกระทำดังกล่าวยังไม่ถึงขั้นเป็นการตระเตรียมการเพื่อกระทำความผิดอาญา แม้ในทางอาญายังไม่ถือว่ามีการกระทำความผิด (ยกเว้นความผิดร้ายแรงบางประเภทที่กำหนดให้การตระเตรียมเป็นความผิด เช่น การวางเพลิงเผาทรัพย์) การใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ (๕) นั้น เป็นการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติห้ามซ้ำอีก

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า มาตรการตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจศาลมีคำสั่งให้คุมขังบุคคลตามที่พนักงานอัยการร้องขอตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำหรือพนักงานคุมประพฤติ แม้ใช้คำว่า คุมขัง เพื่อไม่ให้เป็นโทษอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ แต่โดยสภาพย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รุนแรงเทียบเท่ากับโทษจำคุก โทษกักขัง และการกักกันตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย อันเป็นโทษและมาตรการทางอาญา โดยมีเหตุผลเพียง “มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิด ...” ซึ่งเท่ากับบุคคลนั้นยังไม่ได้กระทำความผิด แต่เหตุอันควรเชื่อว่าจะกระทำผิดเกิดจากการที่บุคคลนั้นถูกจำคุกจากการที่เคยกระทำความผิดมาก่อน ทั้งในระหว่างที่จำเลยยังรับโทษจำคุกและยังไม่พ้นโทษ จึงไม่มีโอกาสกระทำการใด ๆ หลังการปล่อยตัวแล้ว หรือแม้ระหว่างปล่อยตัวแล้วแต่ถูกดำเนินมาตรการเฝ้าระวังและพนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นให้ใช้มาตรการคุมขัง ซึ่งทั้งสองกรณีนักโทษหรือผู้พ้นโทษไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือเสนอพยานหลักฐานคัดค้านรายงานของพนักงานคุมประพฤติและคณะกรรมการฯ การบังคับให้บุคคลต้องถูกคุมขังย่อมทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพโดยยังไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ขัดต่อหลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และหลักความคุ้มครองบุคคลจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ให้มีการจับและควบคุมบุคคลโดยไม่มีเหตุตามกฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม การลงโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลทั่วไปจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะลงโทษบุคคลได้จะต้องมีการกระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิดแล้ว แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่ามีการตระเตรียมกระทำความผิด ก็ยังไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา (ยกเว้นความผิดร้ายแรงบางประเภท

ที่กำหนดให้การตระเตรียมเป็นความผิด เช่น การวางเพลิงเผาทรัพย์) อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๖/๒ ห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดครั้งอื่น ๆ ของจำเลยเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด บทบัญญัติมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง คือ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว ตามมาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ด้วย

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นตามที่ตั้งประเด็นไว้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ไว้ด้วย” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษที่กลับมาก่อเหตุอาชญากรรมในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง อันเป็นการกระทำความผิดซ้ำซากติดเป็นนิสัยและนำมาซึ่งความเสียหายต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากมาตรการบังคับโทษทางอาญาต่อบุคคลที่กระทำความผิด ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม เพราะบางกรณีการกระทำหรือพฤติการณ์บางลักษณะยังไม่อาจถือเป็นความผิดทางอาญา แต่มีลักษณะอาจถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสังคมแล้ว หากปล่อยให้ดำเนินต่อไปอาจจะนำไปสู่การกระทำความผิด อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู ควบคุม ติดตาม และเฝ้าระวังผู้พ้นโทษเพื่อให้ปรับตัวอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

และป้องกันไม่ให้ผู้พ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เช่น มาตการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม ซึ่งการออกคำสั่งในแต่ละมาตรการจะต้องกระทำโดยศาลเท่านั้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน แม้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจะมิได้เป็นโทษทางอาญาและรัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคม โดยตัดความสามารถของผู้กระทำความผิดมิให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอันเป็นภยันตรายต่อสังคม แต่การกำหนดมาตรการดังกล่าวก็เป็นการให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดหลายประการ มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำดังกล่าวจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศ

ความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และการคุมขังฉุกเฉินตามมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว ประกอบกับผู้ถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและเฝ้าระวังอาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และแก้ปัญหาและลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ไม่เป็นไปตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ไม่มีความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งเป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังมากกว่าการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด การไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญเป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่จะต้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังผู้กระทำความผิดตามฐานความผิดที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ภายหลังพ้นโทษไปแล้ว โดยมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษประกอบไปด้วยมาตรการจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ มาตรการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง เพื่อเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดเพื่อไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคม สำหรับกระบวนการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวนั้น กำหนดให้ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังแก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นภายหลังพ้นโทษหรือไม่ รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้มาตรการดังกล่าว หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวัง ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง และให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่ง การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวหรือไม่ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ โดยมีหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่เปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจงข้อมูลเสนอต่อศาล และหากนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวไม่มีทนายความก็ให้ศาลตั้งทนายความให้ตามมาตรา ๒๕ กระบวนการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ให้โอกาสปัจเจกชนสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่ศาลจะกำหนดให้ใช้มาตรการที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง นอกจากนี้ ในการพิจารณากำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดแต่ละราย ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังให้เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด

ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมทั้งคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับตามมาตรา ๒๒ วรรคสี่ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวไม่มีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรือไม่สามารถกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจยกคำร้องของพนักงานอัยการ แต่หากเห็นว่ามีพฤติกรรมที่จะเป็นความเสี่ยงหรืออาจกลับไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังได้ทั้งมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามความเหมาะสมของนักโทษเด็ดขาดแต่ละคน อีกทั้งระยะเวลาการเฝ้าระวังตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาได้ตามที่เหมาะสมกับนักโทษเด็ดขาดแต่ละคนแต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นโทษ และทุกหกเดือนให้ศาลมีอำนาจทบทวนการใช้มาตรการ โดยให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล และหากศาลเห็นสมควรศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพื่อให้การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปเฉพาะเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกเท่านั้น รวมถึงมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังมากจนเกินไป เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และมิได้เป็นกฎหมายที่ทำให้บุคคลต้องได้รับโทษทางอาญา หรือสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความผิด หรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมหรือคุมขังบุคคลแต่อย่างใด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับเบาไปหาหนักในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำอันมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยรวมถึงเป็นการคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษของนักโทษเด็ดขาด มาตรการดังกล่าวมีความหลากหลายตั้งแต่การเฝ้าระวังไปจนถึงการคุมขังซึ่งเป็นมาตรการสุดท้าย สำหรับมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นการกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เป็นมาตรการที่ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดดังกล่าวเมื่อไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำ โดยมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษใช้ได้ทั้งในกรณีที่เป็นมาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่กำลังจะพ้นโทษต่อเนื่องนับจากวันพ้นโทษ ซึ่งจะต้องแสดงเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะไปกระทำความผิดซ้ำ และไม่มีมาตรการใดที่จะป้องกันอีกได้ รวมทั้งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษไม่อาจป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้ รวมถึงใช้ในกรณีที่เป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยในระหว่างที่นักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษอยู่ในระหว่างการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ หากนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวฝ่าฝืนเงื่อนไขการเฝ้าระวัง พนักงานอัยการอาจร้องขอให้คุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้ โดยการใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษทุกกรณีศาลสามารถออกคำสั่งให้ใช้มาตรการในการคุมขังสูงสุดไม่เกินสามปี ส่วนมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นการกำหนดมาตรการในการคุมขังฉุกเฉิน เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเป็นการฉุกเฉิน เนื่องจากผู้ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ แสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงซ้ำอีกและไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ โดยศาลสามารถออกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษเป็นเวลาไม่เกิน ๗ วัน มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการที่ถูกใช้สำหรับกรณีที่ไม่มีมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำ รวมถึงเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉินเป็นมาตรการที่ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษที่แสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเป็นการฉุกเฉินและไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ แม้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินจะมีลักษณะ

เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของการกักกันตามมาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นวิธีการในการป้องกันการกระทำความผิดของผู้ที่กระทำความผิดซ้ำ อย่างไรก็ตาม การกักกันดังกล่าวจะต้องมีการกระทำความผิดมาแล้วถึงสามครั้งเท่านั้นศาลจึงจะสามารถสั่งให้ใช้การกักกันกับผู้กระทำความผิดได้ตามมาตรา ๔๑ และการฟ้องขอให้กักกันจะขอรวมกันไปในฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องขอให้กักกันหรือจะฟ้องภายหลังก็ได้ตามมาตรา ๔๓ ซึ่งการพิจารณาไปพร้อมกับการพิจารณาโทษในคดีหลัก ศาลไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดว่าในระหว่างได้รับโทษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไรและยังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ หากจะฟ้องภายหลังการฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องขอให้กักกันจะต้องฟ้องภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิฉะนั้นเป็นอันขาดอายุความตามมาตรา ๙๗ ถือเป็นกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อนและมีข้อจำกัด ไม่สนองตอบต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงตามฐานความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไปทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด ระดับความเสี่ยงสูงต่อการกระทำผิดซ้ำ การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวโดยที่รัฐไม่มีมาตรการใดป้องกันให้แก่สังคมอาจสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นในภายหลังได้ การกำหนดมาตรการคุมขังมีกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลว่าสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้นักโทษเด็ดขาดไปกระทำความผิดซ้ำโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันได้ตามมาตรา ๒๘ หรือป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำเท่านั้นตามมาตรา ๓๐ รวมถึงมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงในการใช้มาตรการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวเกินความจำเป็น และกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแล้ว กรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้ตามมาตรา ๓๔ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นไปเฉพาะเพื่อความจำเป็นในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกเท่านั้น รวมถึงมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกใช้มาตรการเฝ้าระวังมากเกินจำเป็น สำหรับกระบวนการในการมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษไม่ว่าในกรณีใด ๆ กำหนดให้เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการแล้วให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำ

บทบัญญัติมาตรา ๒๕ ในส่วนของมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมาใช้โดยอนุโลมตามมาตรา ๓๑ กล่าวคือ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่ง มีการส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดทราบ การให้มีทนายความ รวมถึงนักโทษเด็ดขาดที่ถูกบังคับใช้มาตรการมีสิทธิในการให้ถ้อยคำต่อศาล ส่วนกรณีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินนั้น แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินแก่นักโทษเด็ดขาดคนใดไปแล้ว แต่ต่อมาผู้ถูกเฝ้าระวังสามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และหากศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉินดังกล่าวให้คำสั่งของศาลเช่นว่านี้เป็นที่สุดตามมาตรา ๓๙ การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือไม่ โดยมีหลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่เปิดโอกาสให้นักโทษเด็ดขาดมาชี้แจงข้อมูลเสนอต่อศาล และหากนักโทษเด็ดขาดไม่มีทนายความก็ให้ศาลตั้งทนายความให้ อีกทั้งยังเป็นกระบวนการเพื่อทบทวนว่าคำสั่งให้ใช้การคุมขังฉุกเฉินมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ การกำหนดกระบวนการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ให้โอกาสปัจเจกชนสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลร้ายแก่ตนเอง มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินไม่ใช่มาตรการทางอาญาแต่เป็นการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคม เป็นมาตรการสุดท้ายที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อความจำเป็นเฉพาะเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น หากหมดความจำเป็นดังกล่าวต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง เป็นมาตรการที่ถูกกำหนดและถูกทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีกระบวนการวินิจฉัยซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมและมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การคุมขังต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม โดยต้องคุมขังในสถานที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งหลักการคุมขังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดที่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวมีการกำหนดใช้บังคับในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เป็นต้น และสอดคล้องกับความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๓๕ (General Comment No. 35) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการคุมขังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและเพื่อความปลอดภัยสาธารณะสามารถกระทำได้และไม่ถือเป็นการคุมขังโดยอำเภอใจ หากเข้าเงื่อนไข ๕ ประการ ประกอบด้วย (๑) เป็นมาตรการสุดท้าย (last resort) (๒) เป็นกรณีที่ผู้กระทำได้ก่ออาชญากรรมรุนแรง และมีความเป็นไปได้ของผู้กระทำที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

(๓) ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยองค์กรอิสระ (๔) ต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม และ (๕) ไม่มีผลย้อนหลัง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อป้องกันและสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก รวมถึงรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และมิได้เป็นกฎหมายที่ทำให้บุคคลต้องได้รับโทษทางอาญาหรือสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความผิดหรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมหรือคุมขังบุคคลแต่อย่างใด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นในคดีหมายเลขดำที่ มฝ ๘/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ มฝ ๑/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนราธิวาส เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายอาหามะ หะมีแย เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนราธิวาส จำเลยกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกันในฐานความผิดพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์เต็มใจไปด้วย ฐานพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเพื่อการอนาจาร ศาลจังหวัดนราธิวาสพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ เพิ่มโทษจำเลยกระทงละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๒ จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาลดโทษให้กระทงละกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ รวมจำคุก ๑ ปี ๑๒ เดือน คดีถึงที่สุด ระหว่างจำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา โจทก์ได้รับรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งมีมติให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษกับจำเลยตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนราธิวาสขอให้มี

คำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่จำเลยภายหลังพ้นโทษ มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ หมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ หมวด ๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และหมวด ๖ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิด แม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจนครบถ้วนแล้ว การบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังและคุมขังดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากอัตราการกระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงมิได้สูงกว่าความผิดอื่น ๆ สาเหตุของการกระทำความผิดซ้ำมิได้มาจากผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมาจากการบังคับโทษที่ไม่เหมาะสม รวมถึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุมีมาตรการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เป็นเงื่อนไขในการใช้มาตรการเฝ้าระวังและคุมขัง เป็นการสร้างความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ถูกบังคับใช้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน นอกจากนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิดทั้งที่การกระทำยังไม่เกิดขึ้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลย รวมถึงการไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการคุมขังเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญ เป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ซึ่งศาลจังหวัดนราธิวาสจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘

ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น กำหนดกรอบแนวทางทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่เหมาะสม มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และผู้ร้องมิได้แสดงเหตุผลประกอบคำร้องที่ว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัย ในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้วินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๒๒ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้

มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่

(๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

(๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด

(๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด

(๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล

(๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย

(๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด

(๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร

(๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด

(๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด

(๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด

(๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด

(๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน

(๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง

ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๒๓ ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๔ เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว

คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไข ตลอดจนระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด

มาตรา ๒๕ เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วยและเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ

ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย

มาตรา ๒๖ ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยอนุโลม

หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข

เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ

การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าว และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ

มาตรา ๒๘ ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้

มาตรา ๒๙ ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าว

เสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๐ ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๑ เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในวันไต่สวนถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

มาตรา ๓๓ ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง

ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

มาตรา ๓๔ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้

มาตรา ๓๕ เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวัง ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้นหลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขัง เป็นอันล่วงเลยการคุมขัง จะคุมขังผู้นั้นไม่ได้

มาตรา ๓๖ ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๗ กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง

มาตรา ๓๘ ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน

ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๙ ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้

ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๔๐ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ เมื่อถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้าง แต่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และเพื่อส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ แต่ผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดหลายมาตราเป็นมาตรการสำคัญ ๒ มาตรการ คือ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดฐานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้แม้จะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว หลังพ้นโทษอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉิน เป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญโดยตรง มีความรุนแรงเทียบเคียงกับโทษจำคุก โทษกักขัง และการกักกันตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในทางอาญาตลอดทั้งกระบวนการ สุ่มเสี่ยงต่อการทำลายหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของประเทศถดถอย บทบัญญัติมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สมควรพิจารณาแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเจตนาในการบังคับใช้ในลักษณะเดียวกันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยในประมวลกฎหมายอาญา แต่จำแนกประเภทของนักโทษที่อาจกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษบางประเภทออกมา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการพิจารณาให้ชัดเจน และกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูแก้ไขและเฝ้าระวังหลังพ้นโทษให้ชัดเจนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมให้พ้นจากภัยอันตรายจากนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษแล้วอาจออกมากระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอีก เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงมุ่งเน้นการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวให้ดีขึ้นด้วย มาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อาทิเช่น มาตรการฟื้นฟูและแก้ไขโดยวิธีการทางการแพทย์ซึ่งบางกรณีมีสาเหตุมาจากความผิดปกติทางร่างกาย จำเป็นต้องใช้วิธีการบำบัดฟื้นฟูหลากหลายรูปแบบ เช่น อาจจะต้องมีการใช้ยาเพื่อลดความต้องการทางเพศ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมได้เร็วขึ้นและไม่เป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมอีกต่อไป แต่ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวก็ยังเคารพต่อหลักการในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การใช้มาตรการหรือวิธีการเช่นนั้นต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิดด้วย จึงจะใช้วิธีการบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวได้ ส่วนมาตรการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษนั้น ก่อนที่กรมราชทัณฑ์จะปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง กรมราชทัณฑ์จะต้องจำแนกนักโทษออกมาเป็นรายบุคคล และเฉพาะแต่ละบุคคลที่มีกรณีเข้าข่ายว่ามีโอกาสที่จะเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำเท่านั้นที่จะเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นสมควรก็จะเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อเสนอต่อศาล และนักโทษเด็ดขาดทุกรายในกรณีนี้มีสิทธิที่จะต่อสู้โต้แย้งคัดค้านความเห็นของคณะกรรมการและพนักงานอัยการต่อศาลได้อย่างเต็มที่ แม้กระทั่งว่านักโทษเด็ดขาดคนใดไม่มีทนายความ กฎหมายก็ให้ศาลจัดหาทนายความให้ด้วย เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับการใช้มาตรการนี้กับนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑) ถึง (๑๓) รวม ๑๓ มาตรการ เช่น ห้ามเข้าใกล้

ผู้เสียหายจากการกระทำผิด ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด หรือการให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง เป็นต้น นอกจากนั้น ศาลยังมีอำนาจกำหนดมาตรการดังกล่าวภายหลังพ้นโทษได้สูงสุดไม่เกิน ๑๐ ปี และทุก ๖ เดือนศาลจะตรวจสอบว่ายังจำเป็นจะต้องใช้มาตรการดังกล่าวนั้นต่อไปหรือไม่อีกด้วย และหากมีกรณีนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๑) ถึง (๑๓) ศาลอาจมีคำสั่งตักเตือนหรืออาจกำหนดให้คุมขังภายหลังพ้นโทษได้

กรณีจึงเห็นได้ว่า มาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษดังกล่าวมาข้างต้น มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า กรณีมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จะขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายอาญาและหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่นั้น เห็นได้ว่ามาตรการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นลักษณะเดียวกันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพียงแต่มีบทบัญญัติบางประการที่ต่างกันไป เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับแก่บางกรณีได้ชัดเจน รัดกุม และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น โดยยังคงอยู่ในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญในการให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การตรากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเช่นนี้มีใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และแคนาดา โดยบางประเทศถือเป็นมาตรการคุมขังเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความเห็นว่าเป็นมาตรการที่ยอมรับได้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดได้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงและมีความเป็นไปได้ที่ผู้กระทำนั้นจะกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต โดยต้องเป็นมาตรการสุดท้าย ต้องปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษให้แตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อฟื้นฟูแก้ไขเพื่อนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม

อีกทั้งต้องมีการตรวจสอบมาตรการดังกล่าวตามกำหนดระยะเวลาโดยองค์กรอิสระ และประการสุดท้าย ต้องไม่ให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็ได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เมื่อมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการเพื่อความปลอดภัยของสังคมในลักษณะเดียวกันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้พ้นโทษที่ถูกดำเนินการตามมาตรการภายหลังพ้นโทษนี้ก็มิใช่นักโทษ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ก็มิใช่การลงโทษต่อบุคคล จึงไม่นำหลักกฎหมายอาญาหรือบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาใช้บังคับแก่มาตรการดังกล่าว และการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวก็มิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักนิติธรรมด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนราธิวาส เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดนราธิวาสว่า จำเลยกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกัน ในฐานความผิดพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจารโดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย และพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเพื่อการอนาจาร ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และเนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๗๔๒/๒๕๖๐ ของศาลจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ในฐานความผิดมียาเสพติดให้โทษประเภทที่ ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย ให้ลงโทษจำคุกจำเลย ๒ ปี ๖ เดือน ปรับ ๓๐๕,๐๐๐ บาท จำเลยพ้นโทษในคดีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ และภายในเวลาห้าปีนับแต่วันพ้นโทษ จำเลยกลับมากระทำความผิดคดีนี้อีก ศาลจังหวัดนราธิวาสมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๕๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๓ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ เพิ่มโทษกระทงละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๒

และลดโทษให้กระทงละกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ รวมจำคุก ๑ ปี ๑๒ เดือน คดีถึงที่สุด

ระหว่างจำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ โจทก์ได้รับรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งมีมติและความเห็นว่า เห็นควรที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษกับจำเลยตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) โจทก์เห็นว่ารายงานดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย โดยพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและดำเนินการตามหลักวิชาการ และผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ประกอบกับจำเลยมีแนวโน้มและโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอีกได้ โจทก์จึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนราธิวาสเป็นคดีหมายเลขดำที่ มฝ ๘/๒๕๖๖ ขอให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังแก่จำเลยภายหลังพ้นโทษ มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) และมาตรา ๒๔

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า เป็นกรณีที่จะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ บังคับแก่คดี และศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ กล่าวคือ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ หมวด ๔ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ หมวด ๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และหมวด ๖ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม โดยมีข้อพิจารณา ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันทั้งฉบับ โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกันผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงซึ่งมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดอีกออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในหมวด ๓ (๒) มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษในหมวด ๔ และ (๓) มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษในหมวด ๕ กับการคุมขังฉุกเฉินในหมวด ๖ ซึ่งมาตรการทั้งสามประเภทโดยเฉพาะมาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ

มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินในข้อ (๒) และ (๓) มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันโดยตรง แม้โจทก์จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพียงกำหนดมาตรการการเฝ้าระวังแก่จำเลยตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๖) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) และมาตรา ๒๔ แต่ศาลจำต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการและแนวคิดอันเป็นองค์รวมของพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวเนื่องไปถึงเงื่อนไขการยื่นคำร้องของพนักงานอัยการ เงื่อนไขการใช้มาตรการ รวมถึงวิธีพิจารณาในคดี และหากศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามคำขอของโจทก์ จำเลยจะกลายสภาพเป็นผู้ถูกเฝ้าระวัง และนำไปสู่การที่ศาลจะมีคำสั่งใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินต่อไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๓๗ กับมาตรา ๔๑ ตามลำดับ จึงเป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยรวมทั้งฉบับ โดยเฉพาะในหมวด ๔ ถึงหมวด ๖ บังคับแก่คดี

ประการที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ คือ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน อันมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดฐานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ แม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจนครบถ้วนแล้ว หลังพ้นโทษอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว ตามมาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๘ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๐ โดยที่บุคคลผู้ถูกบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม แก้ปัญหาและลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาว่าการบังคับใช้มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการคุมขังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ รวมถึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวตามหลักแห่งความจำเป็นหรือไม่ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนมากกว่าการสร้างความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ถูกบังคับใช้ตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหรือไม่ จึงมีปัญหาว่าเนื้อหาสาระ

ของมาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ประการที่สาม พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีปัญหาว่าเงื่อนไข หลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการดำเนินการอันนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังและคุมขังดังกล่าวเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ มาตรการการเฝ้าระวังและการคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะมาตรการคุมขังที่บังคับใช้เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำมีความรุนแรงเทียบเคียงได้กับโทษจำคุก โทษกักขัง และการกักกันตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรืออ้างอิงอยู่กับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาสามัญที่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในทางอาญาตลอดทั้งกระบวนการ อีกทั้งเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการกระทำของจำเลย ขณะที่การไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการเฝ้าระวังและคุมขังตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากคดีอาญา และลอกแบบมาจากขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญ แต่กลับกำหนดให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักการและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในทางอาญา แม้กฎหมายฉบับนี้จะมิได้สันนิษฐานไว้ก่อนโดยเด็ดขาดว่าจำเลยกระทำความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ไปให้จำเลยโดยตรง แต่ทันทีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังย่อมมีผลเท่ากับรัฐสันนิษฐานไว้ก่อนโดยปริยายว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด และลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น เป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ไม่ใช่หลักการสากล และจัดอยู่ในประเภทกฎหมายอาญายกเว้นหลักนิติรัฐ ซึ่งมักใช้กับกรณีที่เกี่ยวเนื่องถึงความมั่นคงของรัฐหรือในสภาวการณ์บ้านเมืองที่ไม่ปกติ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนำมาตรการคุมขังเพื่อป้องกันมาใช้ในความผิดอาญาทั่วไปโดยไม่อ้างอิงอยู่กับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีสามัญย่อมทำให้ข้อยกเว้นกลายมาเป็นหลักและสร้างระบบยุติธรรมทางอาญาย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการทำลายหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของประเทศถดถอย และทำให้ผู้ที่มิได้กระทำความผิดติดนิสัยหรือมีความเจ็บป่วยทางจิต แต่มีประวัติ พื้นฐานชีวิตครอบครัว สติปัญญา การศึกษา ทัศนคติ และสถานภาพทางสังคมที่อ่อนด้อยกว่าบรรทัดฐานของวิญญูชนถูกผลักเข้าสู่กระบวนการไต่สวนและอาจถูกบังคับใช้มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่จำเป็น เพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่กลับไม่สามารถป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้กระทำผิดติดนิสัยหรือที่มีความผิดปกติทางจิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า ศาลจะต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี และศาลเห็นเองว่า บทบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลต้องส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและรอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ในกระบวนการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง ได้นำกฎหมายของต่างประเทศหลายประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ มาเป็นแบบในการบัญญัติกฎหมายของไทย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์การปรับใช้และความมุ่งหมาย รวมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายในเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายอีกสามประเทศที่นำมาศึกษาในเรื่องนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายของทั้งสี่ประเทศซึ่งประเทศไทยใช้เป็นกฎหมายแม่แบบในการบัญญัติกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการแยกตัวผู้กระทำความผิดที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย โดยมองว่าผู้กระทำผิดในฐานความผิดดังกล่าวเป็นนักโทษอุกฉกรรจ์ที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม อย่างไรก็ตาม แม้การนำหลักการมาตรการและบทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ แต่เมื่อพิจารณาระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย ซึ่งมีกลไกของฝ่ายบริหารในการพักโทษ ลดโทษ หรืออภัยโทษนักโทษในเรือนจำ ทำให้นักโทษไม่ต้องรับโทษจำคุกครบตามกำหนดระยะเวลาจำคุกตามคำพิพากษา จนกล่าวได้ว่าระบบยุติธรรมทางอาญา

ของประเทศไทยมีลักษณะให้อภัย โดยให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อีก กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงเพื่อป้องกันนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวด้วยจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่ให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับมาใช้ชีวิตได้อีกครั้ง[๑]

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษที่กลับมาก่อเหตุอาชญากรรมในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวประกอบไปด้วยมาตรการทั้งสิ้นจำนวน ๑๓ มาตรการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ได้แก่ ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด ห้ามเข้าเขตกำหนด ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน และให้ใช้อุปกรณ์

---

[๑] ปวริศร เลิศธรรมเทวี และคณะ. รายงานการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม โครงการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำปีที่ ๒ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานกิจการยุติธรรม ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ โดยสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ. ๒๕๖๖.

อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง จะเห็นได้ว่าบางมาตรการมีความคล้ายกับการกักกัน การห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และการห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง ซึ่งเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ บางมาตรการอาจกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เช่น การใช้มาตรการทางการแพทย์หรือใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ หากศาลเห็นว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง[๒] จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอ โดยมีมาตรการจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ มาตรการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง

ในการพิจารณากำหนดให้ใช้มาตรการตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติ คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจะพิจารณาจากรายงานที่ได้รับจากกรมราชทัณฑ์[๓] โดยเป็นการรวบรวมรายงานจำแนกลักษณะนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับจากกรมราชทัณฑ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์เหตุปัจจัยต่าง ๆ เช่น พฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการอาจเชิญผู้แทนคณะทำงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการได้[๔] ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามกฎกระทรวงมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวัง

---

[๒] ประกอบไปด้วยการกระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗) ความผิดฐานกระทำอนาจาร (มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙) ความผิดฐานอนาจารบุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี (มาตรา ๒๘๓ ทวิ) ความผิดฐานพาผู้อื่นไปเพื่อการอนาจาร (มาตรา ๒๘๔) ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น (มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๒๘๙) ความผิดฐานทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ผู้นั้นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๒๙๐) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘) และความผิดฐานเรียกค่าไถ่ (มาตรา ๓๑๓) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

[๓] กฎกระทรวงมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๔ วรรคหนึ่ง “ให้คณะทำงานพิจารณาข้อมูลการจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดเป็นรายบุคคลตามที่เจ้าพนักงานเรือนจำเสนอ ... ”

[๔] กฎกระทรวงมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๘ วรรคสอง “ในการพิจารณาของคณะกรรมการอาจเชิญผู้แทนคณะทำงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นมาให้ ข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการ ... ”

ตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด หากพนักงานอัยการพิจารณาเห็นสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งในการพิจารณาของศาลนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคสี่ ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิตนิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการรายงานสภาพปัญหาและอุปสรรคของศาลยุติธรรมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ รายงานว่าการคัดกรองผู้กระทำความผิดเป็นการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและองค์ความรู้หลายด้าน หากเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศพบว่ามีการใช้แบบประเมินความเสี่ยงแบบต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมาโดยนักสถิติหรือนักจิตวิทยา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าแบบประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ เหล่านั้นได้ผ่านการตรวจสอบเรื่องความแม่นยำเที่ยงตรงทางหลักวิชาการแล้วหรือไม่ แต่มักไม่ปรากฏในคำร้องว่าการประเมินความเสี่ยงของกรมราชทัณฑ์หรือของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำที่เห็นว่าควรใช้มาตรการเฝ้าระวังนั้นได้ผ่านเกณฑ์การทดสอบความน่าเชื่อถือหรือไม่ เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงนี้ปรากฏในสำนวนทำให้ศาลไม่อาจพิจารณาความน่าเชื่อถือของแบบประเมินความเสี่ยงได้อย่างเป็นภาวะวิสัยได้ว่าน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงใด

ประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ประกอบมาตรา ๒๓ พบว่ากฎหมายให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจที่มีลักษณะเป็นการคาดการณ์ในสิ่งที่อาจจะเกิดหรือไม่ก็ได้

ไม่ใช่การปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว อันเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง แต่จากสถิติการกระทำความผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ในขณะที่มีการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ พบว่าอัตราการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มิได้สูงกว่าอัตราการกระทำความผิดซ้ำในความผิดอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ[๕] นอกจากนี้ ระบบกฎหมายในปัจจุบันมีมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำกับความผิดโดยทั่วไปที่มิได้บังคับใช้เฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอยู่แล้ว โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๙ ถึงมาตรา ๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อใช้กับบุคคลที่ได้กระทำความผิดและมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดซ้ำในอนาคต ได้แก่ การกักกัน การห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และการห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง แต่ละมาตรการมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญายังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบวกโทษที่รอการลงโทษในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลังตามมาตรา ๕๘ หรือการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดตามมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ อันเป็นมาตรการที่ใช้ลดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำอยู่แล้ว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกในปัจจุบัน การลงโทษจำคุกมิได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการแก้แค้นทดแทน ข่มขู่ยับยั้ง หรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคมได้อย่างปกติ ซึ่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีการพัฒนาพฤตินิสัยของนักโทษเด็ดขาดอยู่แล้ว ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งเสริมมิให้นักโทษเด็ดขาดกลับมากระทำความผิดซ้ำและสามารถดำรงชีวิตร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข การเพิ่มมาตรการตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเป็นการดำเนินมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ตกเป็นนักโทษจนเกินกว่าที่ควร

ประเด็นต่อมา กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมิได้กระทำพร้อมกับการพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกในคดีหลัก แต่กระทำในช่วงเวลา

---

[๕] สำนักงานกิจการยุติธรรม, 'บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ...' <https://www.oja.go.th/svcp/> สืบค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๖๗.

ก่อนพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๕ วรรคสาม กำหนดให้เมื่อครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว หากศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษจึงมิได้ถูกใช้ทันทีภายหลังที่นักโทษเด็ดขาดพ้นโทษแล้วเสมอไป เพราะอาจมีกรณีที่จะต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไปก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว มาตรการดังกล่าวจึงมีลักษณะตามไปควบคุมนักโทษเด็ดขาดที่มีความเสี่ยงภายหลังที่ปล่อยตัวไปแล้ว มิได้เป็นการลดความเสี่ยงให้กับสังคมในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดให้กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมิได้กระทำพร้อมกับการพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกในคดีหลักดังเช่นวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา

อีกทั้งยังมีประเด็นที่สำคัญอีกด้วยว่า กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ทำให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้มิได้มีลักษณะเดียวกันกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการพิจารณาคดีอาญาสามัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ นักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีเพียงสิทธิในการให้ถ้อยคำและสิทธิที่จะมีทนายความเฉพาะในชั้นการพิจารณาของศาลเท่านั้น แต่ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอน นักโทษเด็ดขาดกลับไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว รวมถึงไม่มีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองไว้ ทั้งที่มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้วและยังมิได้มีการกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ แต่มีสถานะเช่นบุคคลทั่วไปที่มีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการโดยเฉพาะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังนั้น จะปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ดังนั้น การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงเป็นการสร้างภาระเพิ่มขึ้นให้แก่บุคคลที่ได้รับโทษครบถ้วนตาม

คำพิพากษาแล้ว เป็นการสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกินสมควร เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ขัดต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ส่วนความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ การกำหนดมาตรการเช่นนี้มีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำ อันเป็นการคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษของนักโทษดังกล่าว มิได้เป็นกฎหมายที่ทำให้บุคคลต้องได้รับโทษทางอาญาหรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมหรือคุมขังบุคคล ไม่เกี่ยวข้องและไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสามแต่อย่างใด พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ คำว่า “คุมขัง” หมายความว่า การควบคุมนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๔๐ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน

ตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม บุคคลที่จะถูกบังคับใช้มาตรการคุมขังดังกล่าว จึงเป็นบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามที่กำหนดแล้ว แต่หากศาลเห็นว่า บุคคลดังกล่าวจะกระทำความผิดซ้ำอีก ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ หรือการคุมขังฉุกเฉินได้

หากพิจารณาระบบกฎหมายในปัจจุบันมีมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยในส่วนที่ว่าด้วยการกักกัน อันเป็นมาตรการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดขึ้นอีกในอนาคต ไว้ภายในเขตกำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดหรือการกระทำที่เป็นภัยกับสังคมในอนาคต มาตรการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดขอบเขตของความผิดที่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง รวมถึงกำหนดระยะเวลาที่เคยถูกลงโทษกักขังหรือจำคุกอันจะเป็นเงื่อนไขที่ถูกบังคับใช้มาตรการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๑ การคำนวณระยะเวลากักกันรวมถึงผู้มีอำนาจฟ้องขอให้ใช้ มาตรการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ ประกอบกับประมวล กฎหมายอาญามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบวกโทษที่รอการลงโทษในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง ตามมาตรา ๕๘ หรือการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดอีก ตามมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ อันเป็นมาตรการที่ใช้ลดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำอยู่แล้ว

ประเด็นต่อมา มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติ มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มิได้กำหนดระยะเวลาการลงโทษขั้นต่ำที่พระราชบัญญัตินี้จะถือเป็นเงื่อนไขในการใช้มาตรการการคุมขัง ฐานความผิดบางมาตรา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๗ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ศาลสามารถลงโทษขั้นต่ำเพียงหกเดือน แต่หากผู้กระทำความผิด ดังกล่าวได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้ว อาจถูกบังคับใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ซึ่งมีระยะเวลาการคุมขังขั้นสูงถึงสามปี รวมถึงมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้มาตรการคุมขัง ภายหลังพ้นโทษให้สอดคล้องและเหมาะสมกับฐานความผิดและอัตราโทษของนักโทษเด็ดขาด มาตรการ ดังกล่าวสร้างภาระในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษโดยไม่ได้คำนึงถึง ความจำเป็นแก่กรณี

ดังนั้น มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นมาตรการที่ใช้กำหนดผลร้ายในทางอาญาให้แก่บุคคลไม่แตกต่างจากโทษจำคุก โทษกักขัง และการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ กำหนดให้กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังดังกล่าวดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ทำให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้วซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลทั่วไปที่มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีอาญาสามัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ นักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีเพียงสิทธิในการให้ถ้อยคำและสิทธิที่จะมีทนายความเฉพาะในชั้นการพิจารณาของศาลเท่านั้น แต่ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอน นักโทษเด็ดขาดกลับไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองไว้ ทำให้นักโทษเด็ดขาดไม่มีโอกาสนำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ส่งผลร้ายแก่ตนเอง ก่อให้เกิดกระบวนการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินมิได้กระทำพร้อมกับการพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกในคดีหลัก แต่กลับนำมาพิจารณาก่อนที่นักโทษเด็ดขาดจะพ้นโทษหรือพ้นโทษไปแล้ว จึงมีสภาพบังคับเสมือนเป็นการพิจารณาลงโทษซ้ำในการกระทำเดียวกัน เป็นการทำให้บุคคลต้องรับภาระจากการถูกดำเนินคดีสองครั้งสำหรับการกระทำเพียงครั้งเดียว

อนึ่ง ลักษณะของการใช้มาตรการเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในคดี Tillman v Australia[๖] และคดี Fardon v Australia[๗] เคยมีคำวินิจฉัยว่าการใช้มาตรการคุมขังนักโทษที่ถูกจำคุกครบตามที่ศาลพิพากษาลงโทษแล้ว เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจ (arbitrary) ต้องห้ามตาม ICCPR ข้อ ๙ เนื่องจากมาตรการคุมขัง (detention) ซึ่งดำเนินการอยู่ในเรือนจำ โดยสาระสำคัญก็คือโทษจำคุกที่บังคับแก่จำเลยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามปกติย่อมจะทำเช่นนี้ไม่ได้หากไม่มีคำพิพากษาว่ามีการกระทำความผิดอาญาที่มีโทษจำคุก และแม้จะเป็นคำสั่งของศาลแต่ก็เป็นการทำคำสั่งหลังจากที่ศาลพิพากษาและกำหนดโทษเสร็จไปแต่แรกแล้ว เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังและเป็นการลงโทษหนักขึ้น

---

[๖] UNHRC Communication No.1635/2007 (18 March 2010)

[๗] UNHRC Communication No.1629/2007 (18 March 2010)

ซึ่งต้องห้ามตาม ICCPR ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง อีกทั้งการใช้มาตรการคุมขังที่มีสภาพบังคับทำนองเดียวกับการจำคุกไม่ใช่กระบวนการทางแพ่ง ต้องมีการดำเนินการด้วยกระบวนการที่เป็นธรรม (fair trial) ตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ดี (due process) ไม่เช่นนั้นย่อมขัดต่อ ICCPR ข้อ ๑๔ อย่างไรก็ตามแม้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจะเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สังคม แต่การใช้มาตรการดังกล่าวต้องได้สัดส่วนกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยส่วนบุคคล (right to liberty and security of the person) และสิทธิของผู้ถูกคุมขัง (rights of detainees) ทั้งนี้ การคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคม (public security detention) จะกระทำได้และไม่ถือว่าเป็นการคุมขังตามอำเภอใจ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ให้ความเห็นใน General Comment ว่าการคุมขังดังกล่าวสามารถทำได้ถ้าเข้าเงื่อนไข ๕ ประการดังนี้ ประการที่หนึ่ง เป็นมาตรการสุดท้าย (last resort) ประการที่สอง เป็นกรณีที่ผู้กระทำได้ก่ออาชญากรรมรุนแรงและความเป็นไปได้ของผู้กระทำที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต ประการที่สาม ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยองค์กรอิสระ (independent body) ประการที่สี่ ต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม ประการที่ห้า ไม่มีผลย้อนหลัง อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังมิได้มีข้อพิจารณาตามเงื่อนไขที่กล่าวมาอย่างชัดเจน อันทำให้เห็นว่าการใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับโทษตามคำพิพากษาครบแล้ว โดยมิได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและความเหมาะสมอย่างเพียงพอ แต่คำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมเพียงอย่างเดียว

สำหรับพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ที่กำหนดให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉิน จึงเป็นการใช้มาตรการซึ่งสันนิษฐานว่าบุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้วเป็นบุคคลอันตรายและอาจกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นการนำความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมาใช้เป็นเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังกับบุคคลซึ่งยังมิได้ไปกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ทั้งที่บุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินข้างต้นจึงเป็นการสร้างภาระที่เพิ่มขึ้นให้แก่บุคคลที่ได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว เป็นการสร้างกฎหมายที่จำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่จำเป็น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีมาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ ในการป้องกันผู้เสียหายและสังคมจากอาชญากรรมอยู่แล้ว ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งขัดต่อหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลไม่มีความผิด และเป็นการควบคุมหรือคุมขังบุคคลที่ไม่จำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ส่วนมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติที่มีผลต่อการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เห็นควรกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๗**

วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนราธิวาส ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย" วรรคสอง บัญญัติว่า "การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ" มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี" มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว" วรรคสอง บัญญัติว่า "การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ" มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่" วรรคสอง บัญญัติว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์" มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ" และวรรคสอง บัญญัติว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น"

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก

การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ เมื่อถูกจำคุกจนพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวสู่สังคมแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการติดตามจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้างแต่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันหรือรูปแบบใกล้เคียงกันซ้ำอีก สมควรมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีก และเพื่อส่งเสริมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องคำสั่งดังกล่าวอย่างเหมาะสม

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ อันมีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจนครบถ้วนแล้ว โดยการบังคับใช้มาตรการเฝ้าระวังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยในสังคม และแก้ปัญหาและลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ สร้างความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ถูกบังคับใช้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน นอกจากนี้เมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิดลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

การกระทำความผิดซ้ำ เพื่อมิให้ผู้พ้นโทษกลับมาก่อเหตุอาชญากรรมในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง โดยมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ จะกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามที่พนักงานอัยการร้องขอโดยกำหนดมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการตามควรแก่กรณีก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ได้แก่ (๑) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (๒) ห้ามทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด (๓) ห้ามเข้าเขตกำหนด (๔) ห้ามออกนอกประเทศเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (๕) ห้ามก่อให้เกิดอันตรายต่อละแวกชุมชนที่ตนพักอาศัย (๖) ให้พักอาศัยในสถานที่ที่กำหนด (๗) ให้พักอาศัยในสถานบำบัดที่กำหนดหรือให้ไปอยู่ภายใต้การดูแลในสถานบำบัดภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกระทรวงสาธารณสุขตามที่ศาลเห็นสมควร (๘) ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือผู้ดูแลสถานที่พักอาศัยหรือสถานบำบัด (๙) ให้มารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือได้รับการเยี่ยมจากพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามระยะเวลาที่กำหนด (๑๐) ให้ใช้มาตรการทางการแพทย์ หรือมาพบหรือรับการตรวจรักษาจากแพทย์หรือบุคคลอื่นใดตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๑) ให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนด (๑๒) ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบถึงการเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (๑๓) ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในการเฝ้าระวัง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลอาจกำหนดระยะเวลาการเฝ้าระวังในแต่ละมาตรการตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัยและลักษณะส่วนตัวอื่นของผู้กระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับด้วย” วรรคห้า บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้กรมราชทัณฑ์จัดทำรายงานจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์

เป็นรายบุคคล พร้อมทั้งความเห็นว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดสมควรให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ แก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาว่าสมควรกำหนดให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังตามมาตรา ๒๒ กับนักโทษเด็ดขาดผู้ใดแล้ว ให้เสนอรายงานและความเห็นต่อพนักงานอัยการภายในเวลาอันสมควรก่อนปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการเฝ้าระวัง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการพิจารณาและจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานและความเห็นแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นสมควรให้ใช้มาตรการการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่เรือนจำหรือสถานที่คุมขังของนักโทษเด็ดขาดก่อนการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าว" วรรคสอง บัญญัติว่า "คำร้องตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยคำขอที่มีข้อเสนอและเงื่อนไข ตลอดจนระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบังคับของอัยการสูงสุด" มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องตามมาตรา ๒๔ ให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งโดยให้ส่งสำเนาคำร้องให้นักโทษเด็ดขาดเพื่อทราบวันไต่สวนและสิทธิในการให้ถ้อยคำด้วย และเรียกนักโทษเด็ดขาดมาให้ถ้อยคำ" วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้ศาลถามนักโทษเด็ดขาดว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้" วรรคสาม บัญญัติว่า "หากครบกำหนดที่กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแล้ว แต่ศาลยังไม่ได้ไต่สวนคำร้องหรือมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ ให้กรมราชทัณฑ์ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดไป ทั้งนี้ ในการไต่สวนให้ศาลมีอำนาจเรียกนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวมาให้ถ้อยคำประกอบการไต่สวนด้วย" มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การสืบเสาะและพินิจ และการคุมความประพฤติตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติมาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "หากผู้ถูกเฝ้าระวังไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดโดยคำสั่งศาล

ให้พนักงานคุมประพฤติตรวจสอบถึงเหตุดังกล่าวและแก้ไข” วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒ และในทุกรอบหกเดือน ให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเสนอศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษก็ได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กรมคุมประพฤติจัดทำฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศศูนย์เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของผู้ถูกเฝ้าระวังได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการหรือผู้ถูกเฝ้าระวังร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลอาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษบางมาตรการหรือทุกมาตรการก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ศาลแจ้งให้ผู้ถูกเฝ้าระวังและผู้เกี่ยวข้องทราบ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติจัดทำรายงานพฤติการณ์ดังกล่าว และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังผู้กระทำความผิดตามคำขอของพนักงานอัยการ เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การฆาตกรรม การทำร้ายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย การทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้รับอันตรายสาหัส รวมทั้งการนำตัวบุคคลไปเรียกค่าไถ่ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก แต่ระบบกฎหมายในปัจจุบันมีบทบัญญัติมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำกับความผิดโดยทั่วไปที่มิได้บังคับใช้เฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอยู่แล้ว โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๙ ถึงมาตรา ๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อใช้กับบุคคลที่ได้กระทำความผิดและมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดซ้ำในอนาคต ได้แก่ การกักกัน การห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และการห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง แต่ละมาตรการมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๐ กำหนดให้การห้ามการประกอบอาชีพบางอย่างมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี เป็นต้น ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญายังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบวกโทษที่รอการลงโทษในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลังตามมาตรา ๕๘ หรือการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดอีก ตามมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ อันเป็นมาตรการ

ที่ใช้ลดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุก การลงโทษจำคุกมิได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการแก้แค้นทดแทน ข่มขู่ ยับยั้ง หรือตัดความสามารถในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคมได้อย่างปกติ ซึ่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีการพัฒนาพฤตินิสัยของนักโทษเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษา การอบรมคุณธรรมและจริยธรรม การทำงาน การฝึกอาชีพ การเรียนรู้สังคมและวัฒนธรรมให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก ล้วนเป็นมาตรการที่ส่งเสริมมิให้นักโทษเด็ดขาดกลับมากระทำความผิดซ้ำและสามารถดำรงชีวิตร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข ปัจจัยในการกระทำความผิดซ้ำอาจไม่ได้มาจากปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดแต่ละคน เช่น สภาวะทางกายภาพ ภาวะแห่งจิต ทัศนคติ นิสัย ลักษณะส่วนตัวอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิด หรือการกระทำความผิดในคดีปัจจุบันหรือคดีก่อน ๆ แต่มาจากปัจจัยภายนอกของตัวผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะการบังคับโทษจำคุกที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของความผิดหรือกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูระหว่างการบังคับการลงโทษจำคุกไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แม้ศาลจะพิจารณาพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยตามระยะเวลาที่กำหนดสอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของความผิดและพฤติการณ์แห่งคดี แต่ภายหลังฝ่ายบริหารกลับมีอำนาจในการบริหารโดยเสนอขอรับพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ การบริหารโทษดังกล่าว กระทำโดยไม่เหมาะสมหรือไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมอย่างเพียงพอ ไม่มีการกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษที่สมควรจะให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ หรือไม่มีการกำหนดสัดส่วน การลดวันต้องโทษ หรือการพักการลงโทษให้เหมาะสมกับฐานความผิดและอัตราโทษ ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกจริงไม่ถึงระยะเวลาที่ศาลพิพากษา การไม่บังคับโทษตามคำพิพากษาอย่างเคร่งครัดและปล่อยตัวนักโทษออกเร็วกว่าที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุและสร้างภาระโดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษโดยไม่จำเป็น อีกทั้งกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมิได้พิจารณาดังเช่นวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ทำให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้มิได้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการพิจารณาคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีเพียงสิทธิในการให้ถ้อยคำและสิทธิที่จะมีทนายความเฉพาะในชั้นการพิจารณาของศาลเท่านั้น แต่ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอนนักโทษเด็ดขาดกลับไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว รวมถึงไม่มีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองไว้ ทั้งที่มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเช่นเดียวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้ว แต่ยังมิได้มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ มีสถานะเป็นบุคคลทั่วไปที่มีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการ โดยเฉพาะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และจะปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การกำหนดมาตรการดังกล่าวจึงเป็นการใช้มาตรการทางอาญาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอาศัยความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งที่ยังไม่มีการกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด

ดังนั้น การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ จึงเป็นการสร้างภาระที่เพิ่มขึ้นให้แก่บุคคลที่ได้รับโทษครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว เป็นการสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่จำเป็น เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ รวมถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงทั้งที่ในระบบกฎหมายมีมาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ อยู่แล้ว ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิส่วนบุคคล เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ขัดต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็นของศาลจังหวัดนราธิวาสที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และการคุมขังฉุกเฉินตามมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ มีเนื้อหาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดครบถ้วนแล้ว ประกอบกับผู้ถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังมิได้มีการกระทำความผิดอาญาหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิดอาญา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ไม่มีความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งเป็นมาตรการที่สร้างความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังมากกว่าการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการดังกล่าวย่อมมีผลเท่ากับเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะไปกระทำความผิด การไต่สวนและมีคำสั่งใช้มาตรการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิเศษแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามัญเป็นการบังคับควบคุมตัวบุคคลโดยที่ผู้นั้นยังมิได้กระทำความผิดและไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงภายหลังพ้นโทษไป รวมถึงเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ โดยมีกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๓ ปี หากศาลเห็นว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำได้อีก และให้กำหนดระยะเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ไปกระทำความผิดซ้ำ หากหมดความจำเป็นต้องปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง โดยมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาด

ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอ หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการจัดทำรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง หากคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษกับนักโทษเด็ดขาดรายใดเพื่อไม่ให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามวรรคหนึ่งร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป ให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้นำมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างการดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๒ หากมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ” วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานคุมประพฤติอาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาหรือพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับ

ของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้รับคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ให้ศาลไต่สวนคำร้องโดยให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในวันไต่สวนถ้าผู้ถูกเฝ้าระวังไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จงใจไม่รับหมายเรียก ได้หลบหนีไปหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับเพื่อดำเนินการต่อไป และให้นำมาตรา ๓๘ วรรคสอง เรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกจับมาใช้บังคับโดยอนุโลม" มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษมีกำหนดระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ" มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง" วรรคสอง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ศาลอาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังโดยมีกำหนดระยะเวลาเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัว หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ โดยให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันแล้ว จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ" มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขัง

ภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มิใช่เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้" มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อศาลได้มีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังถ้าผู้นั้นยังมิได้รับการคุมขังก็ดีหรือได้รับการคุมขังแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้าพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือนับแต่วันที่ผู้นั้นหลบหนีระหว่างเวลาที่ต้องคุมขัง เป็นอันล่วงเลยการคุมขังจะคุมขังผู้นั้นไม่ได้" และมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า "ก่อนครบกำหนดเวลาคุมขังภายหลังพ้นโทษหากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องจากการคุมขังตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๓๓ วรรคสอง พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนครบกำหนดการคุมขังเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกคุมขังเมื่อครบกำหนดการคุมขังได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งดังกล่าวภายหลังครบกำหนดการคุมขังก็ได้ และให้นำหมวด ๓ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับโดยอนุโลม" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง จะไปกระทำความผิดซ้ำ โดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่ป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำผิดได้ โดยศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้นั้นตั้งแต่วันพ้นโทษหรือภายหลังพ้นโทษเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่พนักงานอัยการร้องขอได้ในสองกรณี ได้แก่ (๑) กรณีที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษเพื่อไม่ให้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง หรือให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษต่อเนื่องกันไป จึงเสนอรายงานการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง พร้อมทั้งความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ โดยศาลมีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ไปกระทำความผิดซ้ำ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ

หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ แต่เมื่อนับระยะเวลาทั้งหมดรวมกันแล้วจะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ (๒) กรณีที่พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา หรือพนักงานอัยการเห็นสมควรยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในกรณีมีเหตุที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามมาตรา ๒๘ หรือผู้ถูกเฝ้าระวังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ รวมทั้งอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไปก็ได้ โดยศาลมีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษแก่ผู้ถูกเฝ้าระวังเพียงเท่าที่จำเป็น โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ผู้ถูกเฝ้าระวังถูกควบคุมตัวหรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังดังกล่าวต่อเนื่องกันไปตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลเคยมีคำสั่งให้ใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำและระยะเวลาในการใช้มาตรการครั้งนี้ทั้งหมดรวมกันจะต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษ และให้ถือว่าคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษของศาลสิ้นสุดลง ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ การคุมขังฉุกเฉิน เป็นมาตรการที่ศาลมีคำสั่งคุมขังผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษเป็นการฉุกเฉินเป็นเวลาไม่เกิน ๗ วัน เนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวแสดงพฤติการณ์ใกล้ที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง และไม่มีมาตรการอื่นใดที่ยับยั้งได้ โดยมาตรา ๓๗ บัญญัติว่า “กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ และมีเหตุฉุกเฉิน หากไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ศาลอาจสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง” มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังขอให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ถูกเฝ้าระวังตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ห้ามควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังแล้ว ให้กรมราชทัณฑ์

นำตัวผู้ถูกเฝ้าระวังไปคุมขังฉุกเฉินตามคำสั่งศาลต่อไป กรณีเช่นว่านี้ไม่ทำให้คำสั่งตามมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษสิ้นผลไป และให้ดำเนินการตามมาตรการเฝ้าระวังดังกล่าวต่อไปภายหลังพ้นจากการคุมขังฉุกเฉิน" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและการพิจารณายื่นคำร้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี" มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้ศาลพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการโดยเร็ว ถ้าเป็นที่พอใจว่ากรณีมีเหตุตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้" วรรคสอง บัญญัติว่า "ผู้ถูกเฝ้าระวังอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด" วรรคสาม บัญญัติว่า "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมีคำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา" มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า "ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม" และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "เมื่อศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้มีการเสนอความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษที่ศาลมีคำสั่งตามหมวด ๔ หรือเพื่อเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามหมวด ๕ เพื่อป้องกันผู้ถูกคุมขังฉุกเฉินกระทำความผิดซ้ำ" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวัง ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกเฝ้าระวังจะไปกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และมีเหตุฉุกเฉิน ไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันไม่ให้ผู้ถูกเฝ้าระวังกระทำความผิดดังกล่าวได้ ศาลอาจมีคำสั่งคุมขังฉุกเฉินผู้ถูกเฝ้าระวังได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามที่พนักงานอัยการร้องขอ โดยพนักงานคุมประพฤติจะเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลในท้องที่ที่ผู้ถูกเฝ้าระวังมีที่อยู่หรือท้องที่ที่พบตัวผู้ถูกเฝ้าระวังเพื่อให้มีคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน โดยพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๕ ได้กำหนดนิยามคำว่า "คุมขัง" หมายความว่า การควบคุมนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยที่ "มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ" มีหลักการเช่นเดียวกับ "การกักกัน" ซึ่งเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ เป็นการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยไว้ภายในเขตกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำเกิดขึ้นอีก โดยในการดำเนินการตามมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ กรมราชทัณฑ์

จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีเจตนารมณ์ในการป้องกันสังคมและผู้เสียหายจากการกระทำความผิดซ้ำในความผิดที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง แต่ระบบกฎหมายในปัจจุบันมีมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำกับความผิดโดยทั่วไปที่มิได้บังคับใช้เฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงอยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยในส่วนที่ว่าด้วยการกักกัน อันเป็นมาตรการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยที่มีแนวโน้มจะกระทำความผิดขึ้นอีกในอนาคตไว้ภายในเขตกำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดหรือการกระทำที่เป็นภัยกับสังคมในอนาคต มาตรการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดขอบเขตของความผิดที่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง กำหนดระยะเวลาที่เคยถูกลงโทษกักขังหรือจำคุกอันจะเป็นเงื่อนไขที่ถูกบังคับใช้มาตรการกักกัน การคำนวณระยะเวลากักกัน ผู้มีอำนาจฟ้องขอให้ใช้มาตรการกักกัน ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบวกโทษที่รอการลงโทษในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง และการเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดซ้ำอีก

มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินเป็นมาตรการทางอาญาอย่างหนึ่งเพื่อใช้ในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของการกักกัน แม้จะมิใช่โทษทางอาญา แต่เป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ไม่แตกต่างจากโทษจำคุก โทษกักขัง และการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา การกำหนดให้การพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินมิได้กระทำพร้อมกับการพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกในคดีหลักดังเช่นวิธีการเพื่อความปลอดภัยในส่วนของการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดให้กระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังดังกล่าวดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ทำให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้วมีสถานะเป็นบุคคลทั่วไปที่มีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญไม่ได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อให้เกิดกระบวนการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรมเสมือน

เป็นการพิจารณาลงโทษซ้ำในการกระทำเดียวกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ รวมถึงในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนีเท่านั้น ข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๑ ที่ว่า “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี” อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกมีพันธกรณีอยู่ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใช้มาตรการในการคุมขังบุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามคำพิพากษาสำหรับการกระทำความผิดของตนซึ่งได้กระทำไปแล้ว การใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินกับบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามที่กำหนดแล้ว หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง หรือผู้ถูกเฝ้าระวังจะไปกระทำความผิดในคดีอาญาเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงซ้ำอีก จึงเป็นการสันนิษฐานว่าบุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้วเป็นบุคคลอันตรายและอาจกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นการสันนิษฐานความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมาใช้เป็นเงื่อนไขในการควบคุมหรือคุมขังกับบุคคล โดยที่บุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป ทั้งในส่วนของพฤติกรรมการกระทำความผิด ระดับความเสี่ยงสูงต่อการกระทำผิดซ้ำ สร้างความรู้สึกไม่ปลอดภัยให้แก่เหยื่อของการกระทำผิด รวมถึงสร้างผลกระทบต่อความรู้สึกของคนในสังคมเป็นอย่างมาก การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวโดยที่รัฐไม่มีมาตรการใดป้องกันให้แก่สังคมอาจสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นในภายหลังได้ การมีมาตรการเพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่สังคมโดยที่ไม่ต้องรอให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงกระทำความผิดซ้ำถึงสามครั้งเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐพึงกระทำเพื่อสร้างความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม และในการพิจารณากำหนดให้ใช้การกักกันตามประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นการพิจารณาไปพร้อมกับการพิจารณาโทษในคดีหลัก ทำให้ศาลไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดว่าในระหว่างได้รับโทษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างไร รวมถึงไม่ทราบพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของตัวนักโทษเด็ดขาดว่ายังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ และในการฟ้องขอให้กักกัน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๗ กำหนดให้หากจะฟ้องภายหลังการฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องขอให้กักกันจะต้องฟ้องภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิฉะนั้นเป็นอันขาดอายุความ ซึ่งหากไม่ยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวก็จะไม่สามารถดำเนินการกักกันได้ ทั้งที่ในการพิจารณาว่าภายหลังพ้นโทษสมควรจะต้องมีการกักกันกับนักโทษเด็ดขาดคนใดหรือไม่ควรจะต้องมีการพิจารณาถึงพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดในระหว่างได้รับโทษด้วย นอกจากนี้ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษและการคุมขังฉุกเฉินไม่ใช่มาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดของตนครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลแล้ว อีกทั้งสถานที่ที่ใช้คุมขังตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิใช่เรือนจำซึ่งเป็นที่ควบคุมตัวนักโทษเด็ดขาดทั่วไป รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งสองมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในอนาคต การกำหนดมาตรการในการคุมขังมีกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลว่าสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้นักโทษเด็ดขาดไปกระทำความซ้ำโดยไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะป้องกันได้ หรือป้องกันมิให้ผู้ถูกเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษไปกระทำความผิดซ้ำเท่านั้น รวมถึงมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงในการใช้มาตรการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวเกินความจำเป็น และกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้อง

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง **ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายประสาน จอมคำสิงห์) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ผบ ข๑๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ผบ ข๑/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายอธิวัชร เนตรสว่าง เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นางพาจุฬาลักษณ์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๑ นายพงษ์ชยุตม์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๒ และ นางฉวีวรรณ วินทะไชย ที่ ๓ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ในคดีหมายเลขดำที่ ผบ ๓๙๐๕/๒๕๖๑ กรณีจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกัน ต่อมาโจทก์และจำเลยทั้งสามทำสัญญาประนีประนอมยอมความฉบับลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ ตกลงให้จำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้อง

จนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเสร็จ รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียม หากจำเลยทั้งสามผิดนัดยินยอมให้โจทก์บังคับคดีในส่วนที่ค้างชำระได้ทันที ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดพิพากษาตามยอม คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาด เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ผบ ๙๓๒๐/๒๕๖๑ จำเลยทั้งสามไม่ชำระเงินแก่โจทก์ โจทก์ยื่นคำร้องขอยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดที่ดินซึ่งมีชื่อจำเลยที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จำนวน ๒ แปลง ได้แก่ โฉนดเลขที่ ๙๑๓๕๘ และโฉนดเลขที่ ๑๖๔๓๙ ตำบลโนนรัง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมาสำนักงานบังคับคดีจังหวัดร้อยเอ็ดประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยอ้างว่าครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงไว้โดยสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี ได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ จำเลยที่ ๓ ไม่ใช่เจ้าของที่ดินทั้งสองแปลงที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ ส่วนเหตุที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากจำเลยที่ ๓ เคยแจ้งว่าได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงให้ผู้ร้องแล้วและปิดบังข้อเท็จจริงกรณีที่ดินทั้งสองแปลงถูกบังคับคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ การพิจารณาว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจที่ศาลจะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาตีความคำว่า “พฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย” หากศาลเห็นว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับคดีไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มากเกินสมควร ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องเกินสมควร เนื่องจากจำกัดระยะเวลาการยื่นคำร้อง และหากผู้ร้องไม่สามารถนำเงินหรือหลักประกันมาวางศาล ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เหนือบุคคลภายนอกผู้สุจริตที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระแก่บุคคลภายนอก อีกทั้งมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าว

ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม คุ้มครองเจ้าหนี้มากกว่าบุคคลภายนอก ทำให้บุคคลภายนอกผู้สุจริตไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกับโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่า ผู้ร้องโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลจังหวัดร้อยเอ็ดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. อธิบดีกรมบังคับคดีจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สาเหตุที่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีนั้น เนื่องจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้อยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และยังเป็นช่องทางให้มีการประวิงคดีจากคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นโจทก์จำเลย ผู้ร้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ จึงจำเป็นและสมควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมีการปรับปรุงโครงสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีใหม่ทั้งหมด การจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ การกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเดิมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อลดภาระของศาล เพิ่มอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงกำหนดบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีความชัดเจน นอกจากนี้ เพิ่มหน้าที่ของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้มีส่วนได้เสีย และมาตรฐานการคุ้มครองประโยชน์ผู้เกี่ยวข้องในการบังคับคดีให้มีความชัดเจน ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นในการลงทุนและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยเพิ่มเติมบทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ๓ ประการ ประการแรก กำหนดบุคคลผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินไว้ ๔ ประเภท ได้แก่ บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของรวมในอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด เจ้าของรวมในสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน ประการที่สอง กำหนดกระบวนการในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินออกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ (๑) กรณีไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น (๒) กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่า ๗ วัน ก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก และ (๓) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน และประการที่สาม แก้ไขเพิ่มเติมบทคุ้มครองโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ลักษณะ ๒ การบังคับคดี

ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง) โดยแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน และปรับปรุงโครงสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีใหม่ทั้งหมด นำบทบัญญัติเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายอยู่หลายแห่งมาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ร่างมาตรา ๓๒๓ กำหนดเรื่องขอให้ปล่อยทรัพย์เป็นสำคัญ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดเหตุในการกล่าวอ้างขอให้ปล่อยทรัพย์ไว้ ๓ ประการ ประการแรก จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ประการที่สอง ตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด และประการที่สาม ตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน และกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องเป็น ๓ ช่วง คือ (๑) กรณีปกติให้ยื่นคำร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สิน (๒) กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษเมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินไปแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก และ (๓) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น ถ้ามีการร้องขัดทรัพย์ ศาลจะพิจารณาคำร้องขัดทรัพย์เหมือนอย่างคดีธรรมดา โดยให้โอกาสโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอคุ้มครองชั่วคราวด้วยการยื่นคำร้องเข้ามา หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลและประวิงการบังคับคดีก็ให้ศาลสั่งให้วางเงินหรือหลักประกัน ถ้าไม่วางก็ถือว่าเป็นการประวิงการบังคับคดีเพราะถือว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลซึ่งเป็นหลักทั่วไป เมื่อวางแล้วในระหว่างการดำเนินคดี ถ้ามีเหตุอันเกิดจากพยานหลักฐานที่เดิมไม่มีมูล ต่อมาศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่ามีมูลก็ไม่มีความจำเป็นต้องวางหลักประกันไว้เช่นนี้ก็ให้คืนหลักประกันได้ ทั้งนี้ ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจและวิธีการตามความเหมาะสม ส่วนการกำหนดให้คำสั่งศาลเป็นที่สุดเกี่ยวกับการวางเงินหรือหาประกัน การจำหน่ายคดีหรือการคืนหรือยกเลิกประกัน เพื่อวางหลักเรื่องการร้องขัดทรัพย์ให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเสร็จไปโดยเร็ว เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่บุคคลภายนอกมักจะใช้ในการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า หากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งต่อไป คดีจะยืดเยื้อออกไปและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ไม่มีทางที่จะบังคับคดีได้ เพราะเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งก็จะไม่ต้องวางเงินต่อศาล และศาลก็จำหน่ายคดีไม่ได้เพราะคำสั่งนี้ยังไม่เป็นที่สุด สำหรับการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีร้องขัดทรัพย์ เพื่อกำหนดหลักการเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี

๓. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุมและบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒๕/๒๕๖๐ และครั้งที่ ๒๖/๒๕๖๐ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานการประชุมและบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๙/๒๕๖๐ สรุปได้ว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี โดยการอุทธรณ์และฎีกาคำสั่งของศาลในชั้นบังคับคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินกระบวนพิจารณาเพื่อรับรอง คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติ โดยมาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติในภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง

บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวเมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา”

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ การพิจารณาว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาตีความคำว่า “พฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย” หากศาลเห็นว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับคดีไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องเกินสมควร เนื่องจากจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งไปแล้ว และหากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เหนือบุคคลภายนอกผู้สุจริตได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี มีสาระสำคัญ ๓ ประการ ประการแรก กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลไว้ ๔ ประเภท ได้แก่ บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของรวมในอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด เจ้าของรวมในสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และผู้อยู่ในฐานะที่จะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้นจากการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดี ประการที่สอง กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากเดิมที่บทบัญญัติ

เกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์กฎหมายมิได้กำหนดเวลาไว้ ทำให้ยื่นคำร้องขอเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ต้องยื่นก่อนนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขใหม่กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพื่อให้โอกาสหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยแบ่งออกเป็น ๓ กรณี กรณีแรก ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่สอง มีพฤติการณ์พิเศษ ต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก กรณีที่สาม มีเหตุสุดวิสัย ต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน และประการที่สาม กำหนดบทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน การกำหนดระยะเวลาในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีข้อยกเว้นเป็นกรณีพิเศษเพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน และเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการขั้นตอนการบังคับคดี เช่น การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลมีเวลาไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน หากศาลเห็นควรสั่งให้ผู้ร้องวางประกัน ผู้ร้องย่อมมีเวลาหาเงินหรือหลักทรัพย์มาวางประกันได้ ส่วนการกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันขายทอดตลาดก็ด้วยเหตุผลว่า หากกำหนดระยะเวลานานเกินควรจะทำให้กระบวนพิจารณาของศาลเป็นไปโดยล่าช้า เป็นการรอนสิทธิของเจ้าของทรัพย์ที่แท้จริงซึ่งเป็นผู้สุจริต อีกทั้งการพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องขอมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำร้องขอแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ศาลมิอาจใช้ดุลพินิจของตนเพียงลำพังได้ และไม่จำต้องให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาวางแนวทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวเสียก่อน หากไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจเลย ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินจะใช้สิทธิยื่นคำร้องขอได้เพียงระยะเวลาเดียว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินเท่านั้น ทั้งนี้ พฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓ ซึ่งศาลยุติธรรมใช้มาตรานี้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความยุติธรรมโดยพิจารณาพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องขอหรือที่ได้จากการไต่สวน ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินก็ใช้หลักการและแนวทางเดียวกัน

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาคำร้องขอเช่นเดียวกับคดีธรรมดา โดยเปิดโอกาสให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าว อันเป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดีเพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพื่อประวิงการบังคับคดีทำได้ยากยิ่งขึ้น กรณีที่ความปรากฏแก่ศาลว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและเป็นการประวิงการบังคับคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหลักประกัน ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด เนื่องจากหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งต่อไป กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจะยืดเยื้อทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถบังคับคดี และไม่เป็นธรรมต่อคู่ความทุกฝ่าย ทั้งนี้ กฎหมายมิได้บังคับให้ศาลต้องสั่งตามที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอและมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเงินหรือประกันที่มีมูลค่าเท่าใด แต่ศาลจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงจะได้รับเป็นสำคัญ

ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ เพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเป็นการป้องปรามการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินโดยมีเจตนาให้การบังคับคดีล่าช้าหรือยื่นคำร้องขอเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีอันเป็นการสร้างความสมดุลเพื่อความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย

ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยปรับปรุงโครงสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีใหม่ทั้งหมด ทั้งการนำบทบัญญัติมาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อลดภาระศาล เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่และความคุ้มครองของเจ้าพนักงานบังคับคดี นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมหน้าที่ของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงกำหนดมาตรฐานคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันอันเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในทางหนึ่งด้วย สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี การยื่นคำร้องขอปล่อยทรัพย์สินเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระหว่างที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษากำลังดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ โดยวรรคหนึ่งได้กำหนดสิทธิของผู้ยื่นคำขอไว้ ดังนี้ (๑) บุคคลผู้อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ หรือ (๒) บุคคลผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือ (๓) บุคคลผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของรวมในสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือ (๔) บุคคลผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน ซึ่งอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตนได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่ความในคดีที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดไว้ได้ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอได้ในสามช่วงเวลา คือ (๑) กรณีปกติ ให้ยื่นคำร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สิน (๒) กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินไปแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก (๓) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัย ต้องยื่นก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น เมื่อศาลรับคำร้องขอแล้ว ศาลจะดำเนินกระบวนพิจารณาคำร้องดังกล่าวเหมือนอย่างคดีธรรมดา โดยให้โอกาสโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอคุ้มครองชั่วคราวด้วยการยื่นคำร้องเข้ามา และหากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลหรือประวิงการบังคับคดี ให้ศาลสั่งให้ผู้ขอวางเงินหรือหาหลักประกันมาวาง

ต่อศาลได้ หรือหากต่อมาศาลได้ไต่สวนแล้ว ปรากฏว่ามีมูลและไม่มีความจำเป็นต้องวางหลักประกันไว้ ก็ให้คืนหลักประกันแก่ผู้วางได้ โดยเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจและใช้วิธีการตามความเหมาะสมได้ เพื่อให้กระบวนการในเรื่องการร้องดำเนินกระบวนพิจารณาให้เสร็จไปโดยเร็ว มิให้เกิดการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้าอันจะเกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

ข้อโต้แย้งประการแรกที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่ว่าระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัยว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาคำร้อง และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย หากศาลเห็นว่าคำร้องไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า แต่เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๒๘๘ โดยบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๕ ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น ...” ซึ่งมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขอให้ปล่อยทรัพย์สินไว้ แต่กำหนดให้ยื่นก่อนที่จะได้เอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น การดังกล่าวจึงมีผลทำให้เกิดกรณีที่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่ความในคดียื่นคำร้องเข้ามาประวิงการบังคับคดีอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะบังคับชำระหนี้แก่ตน ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือ (๑) กรณีปกติ ให้ยื่นคำร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สิน (๒) กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินไปแล้ว ให้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก (๓) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัย ต้องยื่นก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น จะเห็นว่า การที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเมื่อพ้นระยะเวลาตาม (๑) คือ เมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่า คำร้องขอให้

ปล่อยทรัพย์สินที่ได้ยื่นต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดนั้น มีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัยที่ศาลจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งหากไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจเลย ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินจะใช้สิทธิยื่นคำร้องได้เพียงระยะเวลาเดียว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินเท่านั้น และหากมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้นโดยไม่ใช่ความผิดของผู้ร้องขออาจทำให้ต้องสูญเสียสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินจากการยึดทรัพย์สินเพื่อบังคับคดีได้ ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน โดยอาจยื่นคำร้องเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สิน ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัย โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ข้อโต้แย้งประการที่สองที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางเงินหรือหาประกันต่อศาล หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางศาลได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด และมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่ความในคดีเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในระหว่างที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ดำเนินการบังคับคดี โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น เพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้แก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา การที่บุคคลภายนอกยื่นคำร้องเข้ามานั้นอาจส่งผลให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับความเสียหายไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินรายนั้นได้ หากผู้ร้องพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า กระบวนการในการพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้น ศาลจะไต่สวนคำร้องของผู้ร้องว่ามีมูลเพียงพอที่จะสั่งให้ปล่อยทรัพย์สินที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้นำยึดหรืออายัดไว้หรือไม่

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวย่อมส่งผลให้การบังคับคดีของโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาล่าช้าไปจากเดิม กฎหมายจึงให้สิทธิแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางเงินหรือหาประกันต่อศาลได้ ถ้าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี และเมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องของโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร ซึ่งหากผู้ร้องไม่ปฏิบัติให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ หากศาลเห็นว่าเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลไม่มีความจำเป็นต่อไป ศาลจะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ กรณีจึงเห็นว่า เงินหรือประกันที่ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางต่อศาลนั้นเกิดขึ้นได้ในกรณีคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นมาเพื่อประวิงการบังคับคดี ซึ่งเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายจากการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินถือเป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินใช้สิทธิของตนเพื่อประวิงการบังคับคดีของผู้อื่น ทั้งการที่บัญญัติให้คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด ไม่อาจโต้แย้งโดยอุทธรณ์หรือฎีกาได้นั้น เพื่อให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นสอดคล้องกับหลักการในการบังคับคดีที่ต้องเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า เป็นกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ผู้ร้องได้ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ซึ่งถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา กรณีดังกล่าวนั้นถือเป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดี โดยการให้สิทธิแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำร้องเพื่อให้อีกฝ่ายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินยื่นคำร้องเข้ามาในกระบวนการบังคับคดี ซึ่งมาตรการนี้จะทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพื่อประวิงการบังคับคดีทำได้ยากขึ้น กล่าวคือ หากผู้ที่ยื่นคำร้องเข้ามาในชั้นบังคับคดีนั้นใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือมีเจตนาในการประวิงการบังคับคดีของ

โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และความนั้นปรากฏต่อศาล ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ อันถือเป็นบทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ซึ่งทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรม และก่อให้เกิดการประวิงคดี จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวได้ยึดหลักการสำคัญ คือ หลักความยุติธรรม หลักความสะดวกรวดเร็ว หลักความมีอิสระและความเป็นกลาง และหลักความมีประสิทธิภาพ

สำหรับมาตรการป้องกันการประวิงคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น

๑. การยื่นคำร้องขอเพิกถอนการบังคับคดีที่ผิดระเบียบโดยไม่มีมูล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๙๕ วรรคห้าและวรรคหก

๒. การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึดโดยไม่มีมูล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่และวรรคห้า

๓. การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดโดยไม่มีมูล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๕ วรรคสี่และวรรคหก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๓๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น

ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๓๓๒ ผู้กล่าวอ้างอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะจ่ายเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามมาตรา ๓๓๙ หรือก่อนที่บัญชีส่วนเฉลี่ยแสดงจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินนั้นเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๔๐ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้ถือว่าเงินจำนวนสุทธิที่ได้จากการขายนั้นเป็นเสมือนทรัพย์สินที่ขอให้ปล่อย

เมื่อศาลสั่งรับคำร้องขอไว้แล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องขอแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ถ้าทรัพย์สินที่ยึดนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๓๒ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาด และให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดา

โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เกี่ยวกับกรณีการยื่นคำร้อง แบ่งออกเป็น ๓ กรณี คือ

๑. กรณีปกติ กล่าวคือ หากไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สิน

๒. กรณีมีพฤติการณ์พิเศษ กล่าวคือ กรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นอันจะทำให้เป็นการขัดขวางหรือเหนี่ยวรั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ทำให้ไม่สามารถกระทำได้ภายในกฎหมายกำหนดเวลา จะต้องยื่นคำร้องขอไม่น้อยกว่า ๗ วัน ก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่น

๓. กรณีมีเหตุสุดวิสัย กล่าวคือ เหตุที่ทำให้คู่ความไม่สามารถมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น

นอกจากนั้น บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ดังกล่าว ได้บัญญัติมาตรการป้องกันการประวิงการบังคับคดี กรณีมีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ถูกยึดหรือมีการยื่นคำร้องป้องทรัพย์ไว้ โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและเพื่อประวิงการบังคับคดี ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เพื่อเป็นการประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ภายใต้กรอบระยะเวลาที่เหมาะสมที่มีมาตรฐาน ป้องกันการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้าตามหลักความยุติธรรม จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่คุ้มครองโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามหลักบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย (All people are equal before the law) และคุ้มครองสิทธิของคู่ความอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายอธิวัชร เนตรสว่าง เป็นโจทก์ฟ้องนางพาจุฬาลักษณ์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๑ นายพงษ์ชยุตม์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๒ และนางฉวีวรรณ วินทะไชย ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อผู้ร้อง ในคดีหมายเลขดำที่ ผบ ๓๙๐๕/๒๕๖๑ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกัน ต่อมาโจทก์และจำเลยทั้งสามได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ฉบับลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ ตกลงให้จำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้แก่โจทก์ ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเสร็จ พร้อมค่าฤชาธรรมเนียม หากจำเลยทั้งสามผิดนัดยินยอมให้โจทก์บังคับคดีในส่วนที่ค้างชำระได้ทันที ผู้ร้องจึงพิพากษาตามยอม คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ตามคดีหมายเลขแดงที่ ผบ ๙๓๒๐/๒๕๖๑ แต่จำเลยทั้งสามไม่ชำระเงินแก่โจทก์ โจทก์ยื่นคำร้องขอยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดที่ดิน โฉนดเลขที่ ๙๑๓๕๘ และโฉนดเลขที่ ๑๖๔๓๙ ตำบลโนนรัง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีชื่อจำเลยที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ มีการกำหนดวันขายทอดตลาดรวม ๖ นัด โดยสำนักงานบังคับคดีจังหวัดร้อยเอ็ด งดการขายทอดตลาดตั้งแต่นัดแรกจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ระหว่างนั้นผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์อ้างว่า ได้ครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงไว้โดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี จึงได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ จำเลยที่ ๓ ไม่ใช่เจ้าของที่ดินทั้งสองแปลงที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ เหตุที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากจำเลยที่ ๓ ปิดบังข้อเท็จจริงที่ที่ดินทั้งสองแปลงถูกบังคับคดีทำให้ผู้ร้องไม่ทราบ ผู้ร้องจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เนื่องจากในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์บุคคลภายนอกจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยึดทรัพย์สินนั้น หรือในกรณีมีพฤติการณ์พิเศษ จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก หรือกรณีมีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น การพิจารณาว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจที่ศาลจะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป และยังไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาตีความเรื่องดังกล่าว พฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกและเพิ่มภาระในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ หากศาลเห็นว่าไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือไม่มีเหตุสุดวิสัย ศาลก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการบังคับคดีนั้น ผู้ร้องจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลบังคับเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเกินสมควรในการหาเงินหรือหลักประกันมาวางศาล หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางศาลได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งของศาลเป็นที่สุด นอกจากนั้น มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้เกินสมควร ไม่ได้สัดส่วนต่อการบังคับใช้กฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม มีสภาพใช้บังคับที่คุ้มครองเจ้าหนี้มากกว่าบุคคลภายนอกทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะตามหนังสือ

ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องและเอกสารประกอบ ผู้ร้องไม่ได้แสดงเหตุผลว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวอย่างไร

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เหตุที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา” นั้น เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่เดิมบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้ความยุติธรรม

แก่ประชาชนผู้มีคดี โดยเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังที่ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมาตรา ๓๒๓ นี้เป็นบทบัญญัติใน ภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอก และผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี โดยเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง กับการบังคับคดีไว้ด้วยการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิ ยื่นคำร้องทั้งในกรณีปกติ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษ หรือกรณีมีเหตุสุดวิสัย การกำหนดระยะเวลาในการ ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณีให้เหมาะสม เกิดความเชื่อมั่นแก่เจ้าหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ มีมาตรฐาน เช่น การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ก่อนที่จะมีการขายทอดตลาด เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้มีเวลาไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ หากศาลเห็นควรสั่งให้ผู้ร้องวางประกัน ผู้ร้องย่อมมีเวลาหาเงินหรือหลักทรัพย์มาวางประกันได้ การกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวัน ขายทอดตลาด เนื่องจากหากกำหนดระยะเวลานานเกินควรจะทำให้กระบวนพิจารณาของศาลเป็นไปโดยล่าช้า และเป็นการรอนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงซึ่งเป็นผู้สุจริต การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้อง มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นรายกรณี ซึ่งศาลเป็นผู้ใช้ ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย โดยเพื่อไม่ให้นำบทบัญญัติเรื่องการขอขยายหรือย่น ระยะเวลาตามมาตรา ๒๓ มาใช้ แต่ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจตามลำพังได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกัน ต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีนั้น เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ศาลจะพิจารณาคำร้องเหมือนอย่างคดีธรรมดา โดยเปิดโอกาสให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้อง ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการ ในการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดีเพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณา เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกใช้บทบัญญัติดังกล่าว เพื่อประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า หากความปรากฏแก่ศาลว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลหรือเป็นการประวิง การบังคับคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหลักประกัน ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตาม ศาลอาจมีคำสั่ง จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุดนั้น เนื่องจากหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาคำสั่งต่อไป กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจะยืดเยื้อออกไป ทำให้เจ้าหนี้ ตามคำพิพากษาไม่สามารถบังคับคดีได้ อันไม่เป็นธรรมต่อคู่ความทุกฝ่าย แต่เมื่อศาลไต่สวนแล้วมีมูลก็ไม่มี ความจำเป็นต้องวางหลักประกัน ก็สั่งคืนหลักประกันได้ ไม่ทำให้ผู้ร้องเสียหายแต่อย่างใด ส่วนบทบัญญัติ มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้

ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เสมอกันในกฎหมายได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ร้อง ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง

ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินกระบวนพิจารณาเพื่อรับรอง คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติ โดยมาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติในภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น

ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด" และวรรคห้า บัญญัติว่า "ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา"

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัย การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่า พฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย หากศาลเห็นว่าคำร้องล่าช้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควรเนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคแรกไปแล้ว หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ให้มีสิทธิเหนือบุคคลภายนอกผู้สุจริตได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความ

ไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม นั้น

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่นนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลไว้ ๔ ประเภท ได้แก่ บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของรวมอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด เจ้าของรวมสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และผู้อยู่ในฐานะที่จะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้นจากการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดี ประการที่สอง กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากเดิมที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์ กฎหมายมิได้กำหนดเวลาไว้ ทำให้จะยื่นคำร้องเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ต้องยื่นก่อนนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เพื่อให้โอกาสหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยแบ่งออกเป็น ๓ กรณี กรณีแรก ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่สอง มีพฤติการณ์พิเศษ จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก กรณีที่สาม มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน และประการที่สาม บทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน การกำหนดกรอบระยะเวลาในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี เช่น การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่จะมีการขายทอดตลาด เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้มีเวลาไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน หากศาลเห็นควรสั่งให้ผู้ร้องวางประกัน ผู้ร้องย่อมมีเวลาหาเงินหรือ

หลักทรัพย์มาวางประกันได้ การกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันขายทอดตลาดครั้งแรก เนื่องจากหากกำหนดระยะเวลานานเกินควรจะทำให้กระบวนพิจารณาของศาลเป็นไปโดยล่าช้าและเป็นการรอนสิทธิของเจ้าของทรัพย์ที่แท้จริงซึ่งเป็นผู้สุจริต การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นรายกรณี ศาลมิอาจใช้ดุลพินิจเพียงลำพังได้ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตาม คำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาคำร้องเหมือนอย่างคดีธรรมดา โดยเปิดโอกาสให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดีเพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพื่อประวิงการบังคับคดีทำได้ยากยิ่งขึ้น การที่ความปรากฏแก่ศาลว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลหรือเป็นการประวิงการบังคับคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหลักประกัน ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด เนื่องจากหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งต่อไป กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจะยืดเยื้อ ทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถบังคับคดีได้ ไม่เป็นธรรมต่อคู่ความทุกฝ่าย ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ เป็นบทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเป็นการป้องกันการยื่นคำร้องเข้ามาเพื่อประวิงคดี ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ร้องในคดีหมายเลขดำที่ ผบ ข๑๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ผบ ข๑/๒๕๖๗ ของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด กรณีโจทก์ในคดีหมายเลขแดงที่ ผบ ๙๓๒๐/๒๕๖๑ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความตกลงให้จำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้แก่โจทก์ ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดพิพากษาตามยอม ต่อมาจำเลยทั้งสามผิดนัด เจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๑๓๕๘ และโฉนดเลขที่ ๑๖๔๓๙ ตำบลโนนรัง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีชื่อจำเลยที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกยื่นคำร้องขอให้ปล่อยที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงไว้โดยสงบและโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี ได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินกำหนดระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนด แต่อ้างว่าเป็นกรณีมีเหตุสุดวิสัย เนื่องจากถูกจำเลยที่ ๓ ปิดบังข้อเท็จจริงและฉ้อฉลโกหกมาโดยตลอดว่ามารดาของผู้ร้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่ผู้ร้องแล้ว และจำเลยที่ ๓ ปิดบังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถูกบังคับคดีในคดีนี้ ประกอบกับผู้ร้องป่วยเป็นโรคติดสุราเรื้อรัง ระหว่างพิจารณาผู้ร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า

เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม มีสภาพใช้บังคับที่คุ้มครองเจ้าหนี้มากกว่าบุคคลภายนอก ทำให้บุคคลภายนอกไม่มีสิทธิและเสรีภาพและไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกับโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพว่าต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ต้องระบุเหตุความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ **วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัดหรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น” **วรรคสี่** บัญญัติว่า “โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด” **วรรคห้า** บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอ

ดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา" ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดีสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยบุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอภายหลังก็ได้ การกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีได้ ทั้งยังไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยตามมาตรานี้ไว้โดยตรง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง จำกัดสิทธิของบุคคลภายนอกและเพิ่มภาระในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอกไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนภายในระยะเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องนั้น มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริตที่ได้รับ

ผลกระทบจากการบังคับคดีทำให้มีภาระเกินสมควร ทั้งยังบัญญัติให้คำสั่งศาลกรณีนี้เป็นที่สุด เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระแก่บุคคลภายนอกจนเกินสมควร ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้ฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ บัญญัติสิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี บทบัญญัติมาตรานี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ประการแรก คุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประการที่สอง กำหนดวิธีการและระยะเวลาการใช้สิทธิยื่นคำร้อง ประการที่สาม คุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน กล่าวคือ บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน กำหนดไว้ ๔ ประเภท คือ ๑. บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน ๒. เจ้าของรวมในอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด ๓. เจ้าของรวมสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และ ๔. ผู้อยู่ในฐานะอันจะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน ส่วนการกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องนั้น กำหนดไว้ ๓ กรณี กรณีแรกเป็นกรณีปกติคือไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอ จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่สองเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษจะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดเพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก กรณีที่สามเป็นกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน สำหรับการคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน บัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่และวรรคห้า ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๘ เดิม กำหนดบุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพียงประเภทเดียวคือบุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ และบทบัญญัติเดิมมิได้กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินไว้ โดยบุคคลภายนอกจะยื่นคำร้องเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ต้องยื่นก่อนเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด ดังนั้น ตราบใดที่การบังคับคดียังไม่ได้ทำการขายทอดตลาดก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้ ทั้งบทบัญญัติเดิมมิได้บัญญัติคุ้มครองโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินโดยไม่มีมูลหรือเพื่อประวิงการบังคับคดี จะเห็นได้ว่า

มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้กระบวนการบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะเป็นการเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความเชื่อมั่นในการลงทุน และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แก้ไขปัญหาการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามบทบัญญัติกฎหมายเดิมเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีและเปิดโอกาสให้มีช่องทางการประวิงคดีจากคู่ความและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ การแยกกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ออกเป็น ๓ กรณีดังกล่าว ทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย แต่พฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยนี้มีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓ มานานแล้ว ซึ่งศาลยุติธรรมใช้มาตราดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความยุติธรรมโดยแปลความหมายพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องหรือที่ได้จากการไต่สวน ซึ่งย่อมใช้หลักการและแนวทางเดียวกันกับการพิจารณาการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนี้ด้วย แม้จะยังไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาตีความในเรื่องนี้จากข้อพิพาทตามมาตรา ๓๒๓ โดยตรงก็ตาม แต่หาใช่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินไม่ สำหรับมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน เพื่อให้การบังคับคดีดำเนินกระบวนพิจารณาไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม ทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเพื่อการประวิงการบังคับคดีทำได้ยากยิ่งขึ้น หาใช่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ร้องขอซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเกินสมควรแก่เหตุไม่ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้นั้น เป็นการกำหนดวิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการยื่นคำร้องขอปล่อยทรัพย์สินโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ อันเป็นการป้องกันการประวิงการบังคับคดี ส่งผลให้การบังคับคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองคู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่าง

ในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัย การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย หากศาลเห็นว่าคำร้องล่าช้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๘๘ เดิม เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์หรือร้องขัดทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้เพื่อนำออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ กล่าวคือ ผู้ยื่นคำร้องต้องถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ และต้องกล่าวอ้างว่า (๑) จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ซึ่งยังคงหลักการของมาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง เดิม (๒) ตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด (๓) ตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือ (๔) ตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน ซึ่ง (๒) (๓) และ (๔) เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากมาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง เดิม ที่ให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่กล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง จึงคุ้มครองสิทธิบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มากขึ้น สำหรับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์นั้น มาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง เดิม กำหนดให้ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น โดยมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องขอไว้เป็น ๓ ระยะ ระยะแรก จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น ระยะที่สอง กรณีมีพฤติการณ์พิเศษทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ต้องยื่นคำร้องขอ

ไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก โดยไม่จำต้องคำนึงว่าวันดังกล่าวเจ้าพนักงานบังคับคดีจะขายทอดตลาดได้หรือไม่ และระยะที่สาม กรณีมีเหตุสุดวิสัย สามารถยื่นคำร้องขอในภายหลังได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ คือ ศาลที่ออกหมายบังคับคดี ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่ได้พิจารณาชี้ขาดตัดสินคดี การกำหนดกรอบระยะเวลาในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี สอดคล้องกับกระบวนการขั้นตอนการบังคับคดี ทำให้การพิจารณาคำร้องดังกล่าวของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย หากเปิดโอกาสให้มีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยไม่กำหนดกรอบระยะเวลาไว้หรือกำหนดระยะเวลานานเกินควร อาจมีการยื่นคำร้องขอเพื่อประวิงการบังคับคดี ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องที่สุจริต และการพิจารณาการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มีพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลที่ออกหมายบังคับคดีในการพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคำร้องแต่ละคำร้อง ทำให้การใช้ดุลพินิจของศาลเกิดความยุติธรรมเฉพาะกรณีได้ ไม่จำต้องให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาวางแนวทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวเสียก่อนจึงจะพิจารณาวินิจฉัยได้ บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอก และมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์แต่อย่างใด

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควร เนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งไปแล้ว หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ให้มีสิทธิเหนือบุคคลภายนอกผู้สุจริตได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาล

เห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ยังคงหลักการของมาตรา ๒๘๘ วรรคสอง (๑) เดิม มีเจตนารมณ์ป้องกันการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยไม่มีมูลและมีลักษณะประวิงการบังคับคดี โดยกำหนดให้มีการวางเงินหรือประกันต่อศาลเพื่อเป็นหลักประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายเนื่องจากเหตุเนิ่นช้าในการบังคับคดีอันเกิดจากการยื่นคำร้องดังกล่าว ต่อมาหากศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มีมูลก็ไม่มีความจำเป็นต้องวางหลักประกันไว้เช่นนี้ก็ให้คืนหลักประกันได้ ซึ่งศาลสามารถใช้ดุลพินิจและวิธีการได้ตามความเหมาะสม ทำให้กระบวนการบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยการยื่นคำร้องดังกล่าวมิได้บังคับให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเพียงแต่กล่าวอ้างว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี หากศาลพิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนแสดงให้เห็นว่าคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่มีมูลและประวิงการบังคับคดี ศาลอาจสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลเพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ไม่มีมูลและเพื่อประวิงการบังคับคดีย่อมไม่อาจถือเป็นผู้สุจริตที่จะได้รับความคุ้มครองในกระบวนการบังคับคดีตามกฎหมาย และมาตรการตามมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ เป็นการป้องกันการประวิงการบังคับคดีและคุ้มครองสิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แตกต่างจากมาตรการตามมาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ตามเงื่อนไขและกรอบระยะเวลาที่กำหนด บทบัญญัติ มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ จึงมิได้ให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ให้มีสิทธิเหนือบุคคลภายนอกหรือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอกแต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล

และฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติให้ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายจากการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี ให้สามารถร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน เนื่องจากการที่บุคคลภายนอกยื่นคำร้องโดยไม่มีมูลและเพื่อประวิงการบังคับคดี นอกจากก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและก่อให้เกิดความล่าช้าในการบังคับคดีแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้โดยตรง ย่อมถือเป็นเหตุผลอันชอบธรรมที่สมควรกำหนดให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิร้องขอให้ผู้ยื่นคำร้องดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่ศาลจะพิจารณากำหนดตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีเหตุผลอันชอบธรรม และไม่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของ

บุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ (นายประสาน จอมคำสิงห์) ในคดีหมายเลขดำที่ ผบ ข๑๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ผบ ข๑/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายอธิวัชร เนตรสว่าง เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางพาจุฬาลักษณ์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๑ นายพงษ์ชยุตม์ โพธิ์พุ่ม ที่ ๒ และนางฉวีวรรณ วินทะไชย ที่ ๓ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ในคดีหมายเลขดำที่ ผบ ๓๙๐๕/๒๕๖๑ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกัน ต่อมาโจทก์และจำเลยทั้งสามทำสัญญาประนีประนอมยอมความฉบับลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ ตกลงให้จำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเสร็จ รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียม หากจำเลยทั้งสามผิดนัดยินยอมให้โจทก์บังคับคดีในส่วนที่ค้างชำระได้ทันที

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ผบ ๙๓๒๐/๒๕๖๑ คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาด แต่จำเลยทั้งสามไม่ชำระเงินแก่โจทก์ โจทก์ยื่นคำร้องขอยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดที่ดินจำนวน ๒ แปลง ได้แก่ โฉนดเลขที่ ๙๑๓๕๘ และโฉนดเลขที่ ๑๖๔๓๙ ตำบลโนนรัง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีชื่อจำเลยที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กำหนดวันขายทอดตลาด ๖ นัด สำนักงานบังคับคดีจังหวัดร้อยเอ็ดงดการขายทอดตลาดตั้งแต่นัดแรกจนถึงวันที่ผู้ร้องขอให้

ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ โดยอ้างว่าตนได้ครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงไว้โดยสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี จึงได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ จ่ำเลยที่ ๓ ไม่ใช่เจ้าของที่ดินทั้งสองแปลงที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ ส่วนเหตุที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากจำเลยที่ ๓ เคยแจ้งว่าได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงให้ตนแล้วและปิดบังข้อเท็จจริงกรณีที่ดินทั้งสองแปลงถูกบังคับคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ยื่นคำโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ แบ่งออกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ (๑) กรณีปกติ จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยึดทรัพย์สินนั้น (๒) กรณีมีพฤติการณ์พิเศษจะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก และ (๓) กรณีมีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น โดยการพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจที่ศาลจะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย หากศาลเห็นว่าคำร้องล่าช้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยก็ต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้รับความเสียหายจากการบังคับคดี เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและเพิ่มภาระในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอกมากเกินสมควร อีกทั้งมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควรเนื่องจากมีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคแรกแล้ว หากผู้ร้องไม่สามารถนำเงินหรือหลักประกันมาวางศาลได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความคำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้มีสิทธิเหนือบุคคลภายนอกผู้สุจริตที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น

แก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม มีสภาพใช้บังคับที่คุ้มครองเจ้าหนี้มากกว่าบุคคลภายนอก ทำให้บุคคลภายนอกผู้สุจริตไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่า ผู้ร้องโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลจังหวัดร้อยเอ็ดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่คำโต้แย้งของผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าว ไม่ได้แสดงเหตุผลว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งของผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงมีคำสั่งให้กรมบังคับคดี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำความเห็นและส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๒. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๓๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้นซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตน แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น

ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๓๓๒ ผู้กล่าวอ้างอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะจ่ายเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามมาตรา ๓๓๙ หรือก่อนที่บัญชีส่วนเฉลี่ยแสดงจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินนั้นเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๔๐ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินจำนวนสุทธิที่ได้จากการขายนั้นเป็นเสมือนทรัพย์สินที่ขอให้ปล่อย

เมื่อศาลสั่งรับคำร้องขอไว้แล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องขอแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ถ้าทรัพย์สินที่ยึดนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๓๒ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาด และให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดา

โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ เป็นบทบัญญัติในภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ดังนี้ “โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์มีข้อโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง เรื่องระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ในการพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา ไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย หากศาลเห็นว่าคำร้องล่าช้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยต้องยกคำร้องและดำเนินการบังคับคดีต่อไป ทำให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ส่วนมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี จึงมีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควร เนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งไปแล้ว หากผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด จึงเป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ให้มีสิทธิเหนือบุคคลภายนอก

ผู้สุจริตที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับคดีที่ไม่สามารถหาเงินหรือหลักประกันมาวางต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก และมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอ เพื่อให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิทั้งของบุคคลภายนอกผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีและบุคคลที่เสียหายจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไว้ดังนี้ วัตถุประสงค์ประการแรก กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลไว้ ๔ ประเภท ได้แก่ บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของรวมอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด เจ้าของรวมสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และผู้อยู่ในฐานะอันจะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้น วัตถุประสงค์ประการที่สอง กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากเดิมที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์มิได้กำหนดเวลาไว้ เป็นเหตุให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เมื่อใดก็ได้ก่อนการนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดการยื่นคำร้องเป็น ๓ กรณี ดังนี้ กรณีแรก ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่สอง มีพฤติการณ์พิเศษ จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก กรณีที่สาม มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน วัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวประการที่สามเพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ตามความจำเป็นและสมควรในแต่ละกรณี เช่น การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ก่อนที่จะมีการขายทอดตลาด เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้มีเวลาไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ หากศาลเห็นควรสั่งให้ผู้ร้องวางประกัน ผู้ร้องย่อมมีเวลาหาเงิน

หรือหลักทรัพย์มาวางประกันได้ การกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันขายทอดตลาดเพราะหากกำหนดระยะเวลาไว้นานเกินควรย่อมทำให้กระบวนพิจารณาของศาลเป็นไปโดยล่าช้า และเป็นการรอนสิทธิเจ้าของทรัพย์ที่แท้จริงซึ่งเป็นผู้สุจริต ส่วนการพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์นั้นมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำร้องแต่ละกรณีเป็นสำคัญ โดยศาลมิอาจใช้ดุลพินิจของตนแต่เพียงลำพังได้ หลักเกณฑ์และกระบวนการ รวมทั้งระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายแล้ว

ส่วนประเด็นบทบัญญัติ มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีนั้น เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ศาลต้องพิจารณาคำร้องเช่นเดียวกับคดีทั่วไป โดยโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำร้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ในชั้นบังคับคดีโดยประสงค์จะประวิงการบังคับคดี เพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสะดวกรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม มาตรการนี้จะทำให้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เพื่อประวิงการบังคับคดีกระทำได้ยากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากความปรากฏต่อศาลว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลหรือเป็นการประวิงการบังคับคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหลักประกันได้ ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และการกำหนดให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด เนื่องจากหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งนั้นต่อไป กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็จะยืดเยื้อทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถบังคับคดีได้ ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ประเด็นบทบัญญัติ มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีนั้น โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ จึงเป็นบทคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประวิงการบังคับคดีโดยการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ทั้งยังจะมีผลเป็นการป้องปรามการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยมีเจตนาจะให้การบังคับคดีล่าช้าได้ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อให้การบังคับคดี

ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี

ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดส่งคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ต่อศาลจังหวัดร้อยเอ็ด เนื่องจากจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกัน ต่อมาโจทก์และจำเลยทั้งสามได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตกลงให้จำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้แก่โจทก์จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเสร็จ พร้อมค่าฤชาธรรมเนียม หากจำเลยทั้งสามผิดนัดยินยอมให้โจทก์บังคับคดีในส่วนที่ค้างชำระได้ทันที ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดจึงพิพากษาตามยอม คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าจำเลยทั้งสามไม่ชำระเงินแก่โจทก์ โจทก์ยื่นคำร้องขอยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดที่ดินจำนวน ๒ แปลง ซึ่งมีชื่อจำเลยที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยกำหนดวันขายทอดตลาด ๖ นัด และต่อมาสำนักงานบังคับคดีจังหวัดร้อยเอ็ดงดการขายทอดตลาดตั้งแต่นัดแรกจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ระหว่างนั้นผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกยื่นคำร้องคัดค้านการบังคับคดีเข้ามาในคดีนี้ อ้างว่าได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์โดยการครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงไว้โดยสงบเปิดเผยและด้วยเจตนาเป็นเจ้าของตลอดระยะเวลา ๓๐ ปี ที่เข้าครอบครอง จำเลยที่ ๓ หรือบุคคลอื่นก็ไม่เคยเข้ามาโต้แย้งคัดค้านเลยแต่อย่างใด เป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี ที่ดินทั้งสองแปลงที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ ๓ ส่วนเหตุที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินระยะเวลา

ที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากถูกจำเลยที่ ๓ ปิดบังข้อเท็จจริงกรณีที่ดินทั้งสองแปลงถูกบังคับคดี เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่มีโอกาสทราบเรื่องการบังคับคดีนี้มาก่อน จนทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และยังอ้างด้วยว่าจำเลยที่ ๓ ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงมาให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์แล้ว อีกทั้งผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ป่วยเป็นโรคติดสุราเรื้อรังและประพฤติสุรุ่ยสุร่ายเป็นอาจิณ

ในคดีนี้ ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์กรณีที่บุคคลภายนอกไม่สามารถยื่นคำร้องภายในกำหนดหกสิบวัน จะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยบุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น เนื่องจากไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย จึงเป็นดุลพินิจที่ศาลจะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ทำให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ต้องเสียหายจากการบังคับคดีไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลเพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่คำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินสมควร เนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งไปแล้ว หากผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางศาลได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ย่อมได้รับความเดือดร้อน อีกทั้งวรรคท้ายบัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าว หากเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นการให้สิทธิแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเกินสมควรไม่ได้สัดส่วน เป็นการเพิ่มภาระต่อผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เกินสมควรแก่เหตุ

ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ศาลจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่า ผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยทรัพย์โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลจังหวัดร้อยเอ็ดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นวินิจฉัย

พิจารณาคำโต้แย้งและเหตุผลประกอบคำโต้แย้งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีมติกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้ตามบันทึกท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ความว่า “โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

ในการพิจารณาประเด็นวินิจฉัยตามคำโต้แย้งที่ผู้ร้องส่งมา เห็นควรแยกพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จากคำโต้แย้งที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัย การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี ดังนี้

ประการแรก กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาล อันเป็นการคุ้มครองสิทธิบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้นจากการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดี จากเดิมซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๘ กำหนดบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินได้ไว้เพียงผู้ที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน แต่ตามบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดเหตุในการกล่าวอ้าง ๓ ประการ คือ (๑) จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ (๒) ผู้ยื่นคำร้องขอเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด และ (๓) ผู้ยื่นคำร้องขอเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน

ประการที่สอง กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากเดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๘ มิได้กำหนดเวลาไว้ จะยื่นคำร้องขอเมื่อใดก็ได้เพียงแต่ต้องยื่นก่อนเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด ดังนั้น ตราบใดที่การบังคับคดียังไม่ได้ทำการขายทอดตลาดก็สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลได้ แต่ในบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์อย่างชัดเจน แยกเป็น ๓ กรณี กรณีแรก ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอนั้น จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่สอง มีพฤติการณ์พิเศษ จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่า ๗ วัน ก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก โดยคำว่า “พฤติการณ์พิเศษ” หมายถึง กรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นอันจะทำให้เป็นการขัดขวางหรือเหนี่ยวรั้งการดำเนินกระบวนพิจารณาที่จะต้องทำนั้นให้ไม่สามารถกระทำได้ภายในกำหนดเวลา และพฤติการณ์พิเศษนั้นมีอยู่จนถึงสิ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้การที่กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันขายทอดตลาดนั้น เนื่องจากหากกำหนดให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินยื่นคำขอก่อนขายทอดตลาดเป็นเวลานาน ๆ จะเป็นการรอนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นผู้สุจริต กรณีที่สาม มีเหตุสุดวิสัย จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายถึงเหตุที่ทำให้คู่ความไม่สามารถมีคำร้องขอเช่นนั้นขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นพฤติการณ์นอกเหนือ

ที่จะกระทำได้ก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งไม่มีใครอาจป้องกันได้ และคำว่า “ก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน” หมายความถึง การขายทอดตลาดบริบูรณ์โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีการตกลงด้วยการเคาะไม้ หรือด้วยกริยาอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด หรือศาลมีคำสั่งให้ขายแล้ว

ทั้งนี้ การกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบหรือช่วงเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี โดยการกำหนดให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้มีเวลาไต่สวน และถ้าหากศาลเห็นควรสั่งให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางประกัน ก็จะได้มีเวลาหาเงินหรือหลักทรัพย์มาวางประกันได้ทัน นอกจากนี้ การกำหนดกรอบระยะเวลาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นบทบัญญัติพิเศษโดยไม่ต้องนำหลักเรื่องการขอขยายหรือย่นระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓ มาใช้บังคับด้วย ดังจะเห็นได้จากมีการนำถ้อยคำในมาตรา ๒๓ เช่น คำว่า “พฤติการณ์พิเศษ” หรือคำว่า “เหตุสุดวิสัย” มากำหนดไว้เพื่อเป็นการผ่อนปรนด้วย

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ให้ศาลที่พิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่ามี “พฤติการณ์พิเศษ” หรือ “เหตุสุดวิสัย” หรือไม่ เป็นกรณีที่ศาลที่ออกหมายบังคับคดีจะพิจารณาเมื่อพ้นจากกรอบระยะเวลาปกติ คือพ้นช่วงระยะเวลาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้นแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีข้อยกเว้นเป็นกรณีพิเศษเพิ่มขึ้นอีกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน การเปิดโอกาสเช่นนี้ศาลย่อมต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ทำให้บุคคลภายนอกไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้จริง ๆ ไม่ใช่เพียงข้ออ้างหรือเหตุซึ่งเกิดจากพฤติการณ์ที่ผู้ยื่นคำร้องต้องรับผิดชอบ แต่กลับละเลยจนไม่อาจใช้สิทธิตามปกติ และเมื่อศาลเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะต้องตรวจสอบให้ได้ความจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีข้อโต้แย้งเช่นนั้น การใช้ถ้อยคำทางกฎหมาย “พฤติการณ์พิเศษ” จึงมีความจำเป็นเพื่อเปิดให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจเพื่อความเป็นธรรมในแต่ละกรณีซึ่งไม่อาจระบุชัดเจนเป็นบทบัญญัติได้ เพราะอาจไม่ครอบคลุมถึงกรณีเหล่านั้น ส่วนกรณี “เหตุสุดวิสัย” เป็นภาษากฎหมายที่แสดงถึงเหตุการณ์ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้ว บุคคลในภาวะเช่นนั้นย่อมไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิปกติที่กฎหมายบัญญัติไว้ การใช้ถ้อยคำในทางกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจเพื่อความเป็นธรรมเฉพาะกรณีและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของฝ่ายผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินแล้ว บทบัญญัติที่ให้ศาลพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินกรณีล่วงเลยกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์เป็นกรณีเฉพาะว่ามี “พฤติการณ์พิเศษ” หรือ “เหตุสุดวิสัย” หรือไม่ เป็นการวางกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลที่มีเหตุผลและชัดเจนตามสมควร แม้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลภายนอกต้องมีภาระ

ในการแสดงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน แต่ก็ไม่ใช่การบัญญัติกฎหมายเพื่อเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง จากคำโต้แย้งที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาล เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่คำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควรเนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามวรรคแรกไปแล้ว หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด ผู้ร้องย่อมได้รับความเดือดร้อนในการหาเงินหรือหลักประกันมาวางศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีนั้น เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ศาลจะพิจารณาคำร้องขอเหมือนอย่างคดีธรรมดา โดยเปิดโอกาสให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าว เป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดีเพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกใช้บทบัญญัติดังกล่าวในการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า เนื่องจากข้อเท็จจริงอาจปรากฏแก่ศาลว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลหรือเป็นการประวิงการบังคับคดี ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายจากเหตุดังกล่าว ศาลจึงอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางเงินหรือหาประกันต่อศาล ถ้าผู้ยื่นคำร้องขอไม่ปฏิบัติตาม ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด โดยที่หลักการเดิมก่อนการแก้ไขมาตรา ๒๘๘ ไม่ได้กำหนดให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้มีการเพิ่มความในวรรคท้ายของมาตรา ๒๘๘ ขึ้นเพื่อวางหลักการให้กระบวนการในเรื่องการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินต้องดำเนินกระบวนพิจารณาให้เสร็จไปโดยเร็ว เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่บุคคลภายนอกมักจะใช้ในการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า อีกทั้งหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งต่อไป คดีจะยืดเยื้อออกไปและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ไม่มีทางที่จะบังคับคดีได้ เพราะเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งก็จะไม่ต้องวางเงินต่อศาล และศาลก็จำหน่ายคดีไม่ได้เพราะคำสั่งนี้ยังไม่เป็นที่สุด

การกำหนดให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินวางเงินหรือหาประกันต่อศาล เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่คำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี แม้จะเป็นการกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินมีภาระในการหาเงินหรือประกันมายื่นเป็นหลักประกันต่อศาล แต่เมื่อพิจารณาถึงสิ่งที่กฎหมายกำหนดเป็นภาระเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่กระทบต่อสิทธิของโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่พึงได้รับการชำระหนี้อย่างเหมาะสม ไม่มีการประวิงการบังคับคดีโดยไม่มีเหตุอันสมควรแล้ว ก็มีเหตุที่กฎหมายจะกำหนดมาตรการให้ผู้ยื่นคำร้องขอต้องวางเงินหรือหาประกันเพื่อเป็นหลักประกันต่อศาล อย่างไรก็ดี การกำหนดให้วางเงินหรือหาประกันในกรณีนี้ กฎหมายมิได้บังคับให้ศาลต้องสั่งตามที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ และในกรณีที่ศาลเห็นควรสั่งให้มีหลักประกันเช่นนั้น กฎหมายก็มิได้กำหนดว่าต้องเป็นเงินหรือหลักประกันที่มีมูลค่าเป็นสัดส่วนอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมที่คู่กรณีตามคำร้องขอทั้งสองฝ่ายจะพึงได้รับเป็นสำคัญ จึงมิใช่บทบัญญัติที่กำหนดภาระให้แก่บุคคลภายนอกโดยปราศจากเหตุผลสนับสนุนแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม จากคำโต้แย้งที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเนื่องจากคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์นั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น

เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีและไม่เปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี

บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับความยุติธรรมที่เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายอันเกิดจากการใช้สิทธิโดยมิชอบของบุคคลอื่น บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เพื่อเป็นการเยียวยาจากบุคคลที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบนั้นตามหลักความรับผิดเพื่อละเมิด เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ไม่ให้มีการใช้สิทธิขัดขวางการบังคับคดีโดยไม่มีเหตุอันสมควร อีกทั้งการให้อำนาจศาลที่เป็นผู้พิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์นั้นเองเป็นศาลที่พิจารณาว่าผู้ยื่นคำร้องขอนั้นใช้สิทธิโดยมิชอบเนื่องจากคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์นั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีหรือไม่ เป็นกระบวนการพิจารณาที่สืบเนื่องเป็นเรื่องเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่เป็นหลักประกันที่เหมาะสมและเที่ยงธรรมสำหรับคู่กรณีทั้งฝ่ายผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์และฝ่ายโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ไม่เป็นการเพิ่มภาระต่อผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

พิจารณาข้อโต้แย้งทั้งสามประเด็นแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๗**

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ

หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้"

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี และเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หมวด ๒ ส่วนที่ ๖ สิทธิของบุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ บุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ หรือตนเป็นเจ้าของรวมซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด หรือตนเป็นเจ้าของรวมในทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์แบ่งได้ หรือตนเป็นผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนในทรัพย์สินนั้นได้อยู่ก่อน บุคคลนั้นอาจร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะส่วนของตนแล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลาเช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น" วรรคสี่ บัญญัติว่า "โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่ง

จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลตามวรรคนี้ให้เป็นที่สุด" และวรรคห้า บัญญัติว่า "ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าวเห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา"

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ในส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุสุดวิสัย การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา และไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่าพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขัดทรัพย์ต่อศาลไว้ ๔ ประเภท คือ บุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของรวมอสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งการครอบครองเป็นส่วนสัด เจ้าของรวมสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งได้ และผู้อยู่ในฐานะอันจะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขัดทรัพย์ที่ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้นจากเดิมซึ่งมีเพียงบุคคลที่อ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมวิธีการและระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเดิมกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้จะยื่นเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ต้องก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ตราบใดที่ยังไม่มีการขายทอดตลาดก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้เสมอ ซึ่งเป็นช่องทางในการประวิงการบังคับคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ จึงกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์โดยให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าไม่สามารถยื่นคำร้องขอภายในระยะเวลาดังกล่าว บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอเมื่อพ้นระยะเวลา

เช่นว่านั้นได้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและได้ยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องขอในภายหลังก็ได้ แต่จะต้องยื่นเสียก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้น เห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขัดทรัพย์แบ่งออกเป็น ๓ กรณี กรณีที่ ๑ กรณีปกติ กล่าวคือ ไม่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอนั้น จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินนั้น กรณีที่ ๒ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษหรือมีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นอันจะทำให้เป็นการขัดขวางหรือเหนี่ยวรั้งการดำเนินกระบวนพิจารณาที่จะต้องทำนั้นให้ไม่สามารถกระทำได้ภายในกำหนดเวลา จะต้องยื่นคำร้องขอไม่ช้ากว่าเจ็ดวันก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้เพื่อขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นครั้งแรก และกรณีที่ ๓ เป็นกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย ที่ทำให้คู่ความไม่สามารถมีคำขอเช่นนั้นก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นพฤติการณ์นอกเหนือที่จะกระทำได้ก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องยื่นคำร้องขอก่อนขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สิน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดกรอบระยะเวลาในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ แบ่งออกเป็น ๓ กรณี ดังที่กล่าวมา เป็นการกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี เพื่อมิให้บุคคลที่ไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางในการประวิงคดี ทำให้การบังคับคดีมีความเป็นธรรม รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นรายกรณี โดยศาลต้องไต่สวนและพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่อาจใช้ดุลพินิจเพียงลำพังได้ การพิจารณาว่าข้ออ้างตามคำร้องมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลภายนอกในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ เป็นการคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในแต่ละสถานะแต่อย่างใด

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีผลกระทบต่อสิทธิผู้ร้องเกินสมควรเนื่องจากได้มีการจำกัดระยะเวลา

ในการยื่นคำร้องตามวรรคแรกไปแล้ว หากผู้ร้องไม่สามารถที่จะนำเงินหรือหลักประกันมาวางได้ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด ผู้ร้องย่อมได้รับความเดือดร้อนในการหาเงินหรือหลักประกันมาวางศาล เป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลภายนอก นั้น เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ศาลจะพิจารณาคำร้องโดยเปิดโอกาสให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูล และยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี เพื่อให้ผู้ร้องขอวางเงินหรือประกันความเสียหาย ทั้งนี้ ศาลจะไต่สวนและพิจารณาพยานหลักฐานของทุกฝ่าย เมื่อปรากฏพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าคำร้องนั้นไม่มีมูล หรือประวิงการบังคับคดี ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินหรือหาประกันต่อศาลตามจำนวน และภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องขอนั้น บทบัญญัติดังกล่าว เป็นมาตรการกลั่นกรองคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ยื่นเข้ามาในชั้นบังคับคดีเพื่อให้การดำเนินกระบวน พิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกใช้บทบัญญัติ ดังกล่าวในการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลมีคำสั่ง จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด โดยบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่ง ให้บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์วางเงินหรือหาประกันต่อศาลในกรณีที่คำร้องนั้นไม่มีมูล และยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีตามมาตรา ๓๒๓ วรรคสี่ ได้แก่ โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เท่านั้น ส่วนจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติ เหตุที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้มีการวางเงิน หรือหาประกันต่อศาลตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร ในกรณีที่มีพยานหลักฐาน เบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีเท่านั้น ซึ่งโจทก์หรือเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษาจะต้องกล่าวอ้าง และนำพยานหลักฐานแสดงให้ศาลเห็นว่าเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการ ในคำร้องขอ หากไม่ปรากฏพยานหลักฐานก็ไม่จำต้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาลเพื่อเป็นประกัน การชำระค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ส่วนเงินหรือประกันที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าว เมื่อศาลเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต่อไป จะสั่งคืนหรือยกเลิกประกันนั้นก็ได้ เนื่องจากหากปล่อยให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกา คำสั่งต่อไป กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจะยืดเยื้อทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่สามารถบังคับคดีได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่ความทุกฝ่าย เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า ที่บัญญัติให้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและความสะดวกแก่เจ้าหนี้เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๒๓ วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอที่ยื่นไว้ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการยื่นคำร้องขอดังกล่าว เห็นว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องขอเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้แยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิม และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่บุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอที่ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ส่งผลกระทบต่อโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาโดยตรง และหากศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่ยื่นคำร้องโดยไม่มีมูล และยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจถูกบังคับคดีได้เสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สิน ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีและเป็นการป้องกันการยื่นคำร้องเข้ามาเพื่อประวิงคดี ด้วยเหตุที่บทบัญญัติตามความในมาตรา ๓๒๓ วรรคห้า มิได้บัญญัติให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิย่อมที่จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ จึงเป็นการสร้างหลักประกันที่เป็นธรรมสำหรับคู่ความทุกฝ่าย เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**
เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก **ผู้ร้อง**
-
ผู้ถูกร้อง

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก **ผู้ร้อง**
-
ผู้ถูกร้อง

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

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฝ่าฝืนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๒๖๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

ระหว่างการพิจารณาคดีทั้งสองคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินความจำเป็น ทำให้ไม่สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดนครนายกเห็นว่า คำร้องทั้งสองของจำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ ซึ่งศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งตามคำร้องทั้งสองของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งตามคำร้องทั้งสองของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อคำร้องทั้งสองของจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาทั้งสองคดีเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนคดีหลัก และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๑ และครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๑ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงเห็นควรให้นำแนวทางการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับแก่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญทางการเมืองที่ส่งผลต่อการบริหารประเทศ

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามว่าบุคคลที่จะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หากเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แล้ว จะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ตลอดชีวิต ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ หรือแม้จะมีการล้างมลทินหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษในภายหลังก็ตาม โดยถือเอาการที่ศาลวินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่เป็นสำคัญ สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มีเจตนารมณ์ให้บุคคลผู้มีลักษณะดังที่บัญญัติในอนุมาตราดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกับบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือในความสุจริตและไร้มลทิน มุ่งเน้นประวัติหรือความเป็นมาในความสุจริตในอดีตของบุคคลเป็นหลัก โดยไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและความประพฤติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ มีความจำเป็นต้องกำหนดการได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างครบถ้วนก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ปราศจากเหตุมัวหมอง มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งกำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม และมาตรา ๖๓ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนที่บัญญัติห้ามผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพราะเหตุเคยกระทำความผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ แทนรัฐ แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อาศัยโอกาสที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดร้ายแรง ส่งผลเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หากเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรวม ดังนั้น แม้ว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง แต่สิทธิเช่นว่านี้มิใช่สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีที่อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้ง สถานะทางเศรษฐกิจ ประวัติการกระทำความผิด ความรู้สึกผิดชอบหรือการเป็นบุคคลวิกลจริต และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการด้วยเหตุที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดที่ร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงจำกัดสิทธิผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลัก

ความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา โดยที่การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคคลในการเลือกการดำเนินชีวิตอันเป็นประจำของตน ไม่ว่าจะเป็นไปในทางแสวงหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพอย่างใด เช่น ประกอบอาชีพอิสระในทางธุรกิจการค้า ประกอบอาชีพเป็นพนักงานลูกจ้างของบริษัทเอกชน หรือเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการต่าง ๆ หรืออาจเลือกที่จะดำรงชีวิตในวิถีที่ตนพึงพอใจโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหารายได้ เช่น การเป็นอาสาสมครช่วยเหลือสังคม หรือเป็นนักบวชตามความเชื่อทางศาสนาต่าง ๆ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงบทบัญญัติที่ห้ามผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเด็ดขาด บุคคลดังกล่าวยังมีเสรีภาพที่จะเลือกประกอบอาชีพอื่นได้

จึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติ ประวัติ ความประพฤติที่เหมาะสม มีมาตรฐานเดียวกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

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

การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๕๐ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ในหลายอนุมาตราด้วยกัน กรณีอนุมาตรา ๑๐ ส่วนที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้มา

ซึ่งผู้มีคุณสมบัติและความประพฤติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...”

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ทำให้บุคคลผู้เคยถูกดำเนินคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิสูจน์ความผิดและได้รับโทษมาโดยครบถ้วนแล้ว ต้องถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ประสงค์ให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เห็นว่า ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นงานในด้านนโยบายหรือด้านงบประมาณภายในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองจากราชการส่วนกลาง เพื่อให้บริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่าต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามพื้นฐาน

เบื้องต้นเสียก่อนซึ่งกฎหมายเช่นว่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่ว่า ผู้ใดเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาว่าบุคคลใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ๒ ประการ คือ เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดซึ่งการต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นย่อมหมายความว่าความผิดดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการในการพิสูจน์ความผิดมาแล้วโดยองค์กรตุลาการ และความผิดที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาที่ได้บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำและบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานราชการในการทำภารกิจต่าง ๆ แทนรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างทุจริตหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสที่ตนอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือได้ว่าเป็นความผิดร้ายแรงอันจะส่งผลเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางอย่างยิ่ง ทั้งยังอาจทำให้ขาดความเชื่อมั่นจากประชาชน ด้วยเหตุที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดที่ร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ การจำกัดสิทธิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดย่อมเป็นการกลั่นกรองบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในเบื้องต้นก่อนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้สิทธิในการเลือกผู้นั้นเข้ามาดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะที่ประสงค์ให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรมและจริยธรรมประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือขัดต่อหลักนิติธรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษา

อันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ที่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลไว้ โดยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หากแต่การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจะถูกจำกัดสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งและตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งของบุคคลที่อาจจะทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ แม้เงื่อนไขดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติ ประวัติความประพฤติที่เหมาะสม มีมาตรฐานเดียวกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชน กรณีจึงไม่ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็นอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

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

ในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลไกการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า การเมืองระดับท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้กฎหมายของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

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

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

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

ฯลฯ ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการปฏิรูปทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตยที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อันเนื่องมาจากผลของกฎหมายที่จัดตั้งมีศักดิ์ทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังปรากฏ

ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดอันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ดังกล่าวไม่ได้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

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

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คำร้องที่ ๑ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗) ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีพนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อผู้ร้อง ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ ในความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ เนื่องจาก

เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ได้มีประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด นครนายก เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก มีกำหนดระยะเวลารับสมัครตั้งแต่วันที่ ๒ ถึง ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ จำเลยได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๒๔๗/๒๕๕๖ จึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง จำเลยยื่นคำร้องต่อผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพราะบัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาโดยครบถ้วนแล้วต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ ส่วนคำร้องที่ ๒ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗) ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีพนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อผู้ร้อง ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ ในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อันฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๒๖๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ได้มีประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ มีกำหนดระยะเวลารับสมัครตั้งแต่วันที่ ๑๑ ถึง ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จำเลยได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ เจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะหลงเชื่อว่าเป็นความจริงและจดข้อความอันเป็นเท็จลงในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ ซึ่งเป็นเอกสารราชการ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน โดยจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะเนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๒๔๗/๒๕๕๖ จึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง จำเลยยื่นคำร้องต่อผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพราะบัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาโดยครบถ้วนแล้วต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ทั้งสองคำร้อง เพราะเป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ และให้นำคำร้องทั้งสองมารวมพิจารณาโดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนหลัก

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นการทำให้ความไว้วางใจของประชาชนหมดไปและทำลายความเชื่อมั่นในระบบราชการและการเมือง หากให้โอกาสกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง อาจทำให้ประชาชนเกิดความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารองค์กร การมีบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการสมควร ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง สามารถกระทำได้โดยอาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยในเรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ และเรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗ ที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ เมื่อพิจารณาคำร้องทั้งสองเรื่องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาทั้งสองคดีเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนคดีหลัก และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” วรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนัน

ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยโดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๑๐) นี้มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงบัญญัติข้อความไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น ป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตำแหน่งที่อาศัยความสมัครใจในการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีคุณสมบัติและความประพฤติที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้าม

ของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วนก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง และบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต้องไม่มีอยู่ทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปราศจากเหตุมัวหมองในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดตามบทบัญญัติอนุมาตรานี้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันมีเจตนารมณ์ในการกลั่นกรองประวัติความประพฤติ หรือความสุจริตในอดีตของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยในส่วนที่บัญญัติให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามกฎหมายอาญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนในสังคมส่วนรวม และเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้กระทำการแทนรัฐจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเท่านั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดในลักษณะทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรวม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงมิได้กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้ย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

เกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถูกจำกัดสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แม้การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็เป็นเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ – ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองสำนวน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ คดีทั้งสองสำนวนนี้ พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลย (ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองสำนวน) ต่อศาลจังหวัดนครนายก ในความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ โดยสำนวนแรกกรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดนครนายกเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ และสำนวนหลังกรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยกล่าวหาว่า การสมัครรับเลือกตั้งทั้งสองครั้งจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ อันเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๒๔๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามกฎหมายและสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปีทั้งสองสำนวน ระหว่างพิจารณาของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยทั้งสองสำนวนโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาครบถ้วนแล้ว ต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติเงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลว่า ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพของบุคคลว่า ต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ส่วนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้

ประการหนึ่งว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ **เมื่อพิจารณา** หลักการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๐๘ “... ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ ... (๑๐) ...” สำหรับรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามบุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อันเป็นการป้องกันในเบื้องต้นเพื่อไม่ให้บุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องด้วยโดยทั่วไปถือว่าบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริต ขาดการยอมรับหรือความไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไป หากมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๑๔ โดยมาตรา ๒๕๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย” โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๖๐ มีเจตนารมณ์ในการกลั่นกรองผู้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ให้มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี อันเป็นการคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ต้องคดีในความผิดตามบทบัญญัตินี้ต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด อันเป็นการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น **เห็นว่า** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือจัดทำกิจกรรมสาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะในระดับประเทศ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงการบริหารจัดการในเรื่องอื่น ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับในระดับประเทศ มีความจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่ประชาชนโดยทั่วไปเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะนำพาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคงแข็งแรงและเจริญรุ่งเรืองอันจะทำให้การบริหารประเทศโดยรวมมีความมั่นคงตามไปด้วย แม้มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะสมาชิกของสังคมประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะแล้ว การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นมาตรการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป บทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น **เห็นว่า** แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แต่ก็มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๐

วรรคสอง โดยบัญญัติยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมกระทำได้ การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งฝ่ายตุลาการชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการป้องกันการทุจริตตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะหากบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมส่งผลให้ประเทศขาดความมั่นคงได้ ในขณะเดียวกันการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะอีกทางหนึ่งด้วย บทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๑๐) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

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

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัด

การกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาส

ให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเองเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสาธารณชนและห้ามบุคคลที่มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม โดยในส่วนมาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนระดับท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะ แต่กลับกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากกระทำผิดกฎหมายแล้วถือเป็นพฤติการณ์ที่มีมลทินมัวหมอง ขาดคุณธรรม จริยธรรม ไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามามีอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อีก ไม่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับโทษหรือไม่ หรือแม้จะมีการล้างมลทินหรือได้รับอภัยโทษในภายหลังหรือไม่ก็ตาม โดยถือเอาการที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างเด็ดขาดและกฎหมายประสงค์ให้ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต้องไม่มีอยู่ทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้น โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนดังกล่าว จะจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้ย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับดังกล่าว อันเป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

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

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ – ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**
เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนครนายกส่งความเห็นพร้อมคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา จำนวน ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่งในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ คำร้องที่สองคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก (โจทก์) กับนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ (จำเลย) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้พนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ ว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๒๖๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินความจำเป็น ทำให้ไม่สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดนครนายก เห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ ซึ่งศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ศาลจังหวัดนครนายกจึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาทั้งสองคำร้องเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนหลัก

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

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

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ จึงมีบทบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้บัญญัติข้อความไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนจะต้องมีการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นอย่างเข้มข้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่บุคคลเป็นผู้สมัครใจเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น บุคคลที่จะสมัคร

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและมีความประพฤติที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนเป็นสำคัญ

ประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยที่อ้างว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรมและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วนตั้งแต่ก่อนวันที่สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และลักษณะต้องห้ามดังกล่าวนั้นต้องไม่มีอยู่ในตัวของผู้สมัครทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยกำหนดในมาตรา ๕๐ (๑๐) ให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดตามบทบัญญัติอนุมาตรานี้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการกลั่นกรองประวัติการทำงาน ความประพฤติ และความสุจริตของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เหตุที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าวก็เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด เพราะพฤติกรรมไม่สุจริตหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวเป็นปัญหาร้ายแรงในสังคมไทยมาโดยตลอด ดังนั้น แม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นว่านี้มิใช่สิทธิเด็ดขาด จึงย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวกับประโยชน์ที่จะเกิดแก่สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ประสงค์จะให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศบรรลุผลได้แล้ว เห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ โดยบัญญัติถึงการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ได้กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องถูกจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีการกำหนดระยะเวลา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องการกำหนดเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลผู้มีใจสมัครเพื่อที่จะเข้าสู่ตำแหน่งในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ดังกล่าว มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**
เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ จำเลยในคดีอาญา รวม ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗) คดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗) คดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดนครนายก ในความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก โดยจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขอให้ศาลจังหวัดนครนายกมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยตามมาตรา ๑๒๐ และให้สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดนครนายก

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครนายก ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เนื่องจากเห็นว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิด

ตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาโดยครบถ้วนแล้วต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕

ศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารับคำร้องและมีมติให้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดมาตรการเข้มงวดในการปราบปรามการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การคัดกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการตรวจสอบ และการลงโทษเมื่อมีการใช้อำนาจที่เข้าลักษณะเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเป็นความผิดที่เข้าลักษณะเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากเห็นว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองจะต้องเป็นบุคคลที่มีประวัติความประพฤติเป็นที่น่าเชื่อถือของสาธารณชน อันจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) ถึง (๑๑) ได้กำหนดให้ผู้ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎหมายที่เข้าลักษณะดังกล่าวเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ

สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการห้ามมิให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในการยกร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ มีการกำหนดหลักเกณฑ์เดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ด้วย โดยในมาตรา ๕๐ (๑๐) ได้อ้างอิงถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มาทั้งหมด กล่าวคือ บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกับการคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐในระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๖๓ ที่มุ่งให้รัฐจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาโดยครบถ้วนแล้วต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายจะคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ไม่ให้เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบจากประชาชนให้ดำเนินกิจการสาธารณะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเป็นส่วนรวม เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่มีโทษจำคุก

และหากเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบวินัยราชการก็จัดเป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงที่มีโทษถึงขั้นต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงกระทบต่อความน่าเชื่อถือของบุคคลเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจมหาชนมีคุณลักษณะที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และเป็นหลักประกันว่าผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพราะหากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเคยกระทำความผิดในลักษณะทุจริตหรือประพฤติมิชอบมาก่อนแล้ว ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน

มีประเด็นให้พิจารณาว่า การบัญญัติลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดเช่นเดียวกับบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับประเทศ เป็นการบัญญัติกฎหมายที่เกินความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนหรือไม่ ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในบริบทของการเมืองไทยปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ระบบการเลือกตั้งเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองไม่ว่าในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นไม่อาจแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด หากแต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดด้วยระบบเครือข่ายอำนาจที่แสดงออกในความสัมพันธ์ของบุคคลในเชิงผลประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน ไม่ว่าจะแสดงออกโดยธรรมชาติของระบบอุปถัมภ์โดยความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลโดยระบบหัวคะแนน ไปจนถึงระบบการจัดตั้งโดยระบบกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่รองรับระบบการเลือกตั้งระดับประเทศ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันที่แสดงให้เห็นปัญหาการใช้อำนาจในทางทุจริตเป็นจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา จำนวน ๑,๗๓๙ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๙๖ ซึ่งเป็นกรณีกล่าวหาว่ามีการทุจริตมากที่สุดในจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้ดำเนินการไต่สวน[๑] ในขณะที่ระบบการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบในภาพรวมยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าจะควบคุมดูแลปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคัดกรองบุคคลเข้าสู่ระบบ

---

[๑] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖, สืบค้นจาก https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464593/20240321105035 เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗

การเมืองท้องถิ่นด้วยการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่เข้มงวดจึงยังคงเป็นกลไกที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ที่บัญญัติให้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยคำนึงถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่การบัญญัติลักษณะต้องห้ามเพื่อมิให้บุคคลใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวด การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิแบบเด็ดขาดเช่นเดียวกับแนวทางของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นลักษณะต้องห้ามที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ในส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ โดยการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัตินี้มีลักษณะที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ ความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ให้อำนาจแก่รัฐในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลได้ หากรัฐมีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา อย่างไรก็ดี การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคคลในการเลือกการดำเนินชีวิตอันเป็นประจำของตน ไม่ว่าจะเป็นไปในทางแสวงหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพ เช่น ประกอบอาชีพอิสระในทางธุรกิจค้าขายสินค้า หรือประกอบอาชีพรับจ้างเป็นลูกจ้างของบริษัทห้างร้าน หรือเลือกที่จะทำงานในภาครัฐเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการต่าง ๆ หรืออาจเลือกที่จะดำรงชีวิตในวิถีที่ตนพึงพอใจโดยไม่เน้นการแสวงหารายได้ เช่น การเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือสังคม หรือการเป็นนักบวชตามความเชื่อทางศาสนาต่าง ๆ เป็นต้น แต่การสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่ง

เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคนละกรณีกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หากแต่เป็นหลักการของกฎหมายว่าด้วยโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐซึ่งกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งวางอยู่บนหลักการแห่งสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นกฎหมายที่มีกรอบวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจยกหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพมาพิจารณาในเรื่องนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

แม้โดยภาพรวม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะตามหลักการที่กฎหมายมุ่งหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ทำให้เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวกำหนดลักษณะต้องห้ามอย่างเข้มงวดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งวางมาตรการและกลไกตามแนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๖๓ และแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอย่างไม่จำกัดระยะเวลาสิ้นสุด แต่ก็เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และเมื่อพิจารณาบริบทเฉพาะของระบบการเมืองในสังคมไทยแล้ว ยิ่งทำให้เห็นว่ามาตรการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด

ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗**

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง

บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสองต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยกำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตนตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด ปราศจากเหตุมัวหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือปรากฏลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ บุคคลดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งสงวนไว้เฉพาะพลเมืองของรัฐที่จะใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงเจตจำนงทางการเมือง โดยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิในลักษณะสัมพัทธ์

ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ บนพื้นฐานตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไม่กระทบต่อสารัตถะแห่งสิทธิ และเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน โดยหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีที่อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้ง สถานะทางเศรษฐกิจ ประวัติการกระทำความผิด ความรู้สึกผิดชอบหรือการเป็นบุคคลวิกลจริต การเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการ เป็นต้น ในส่วนประวัติการกระทำความผิดเป็นเหตุประการหนึ่งในการบัญญัติเป็นคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแบบถาวรกำหนดให้การกระทำความผิดในฐานความผิดที่มีความร้ายแรงหรือกระทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างร้ายแรงถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต และการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งจะกำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ตามประเภทความผิดที่ได้กระทำ

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๒) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนในสังคมส่วนรวม การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถือว่าเป็นการปฏิบัติตนไม่สอดคล้องกับการเป็นพลเมืองที่ดีตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมไม่สมควรที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะอันมีผลกระทบต่อพลเมืองและประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นอันตรายต่อสังคมและการพัฒนาประเทศอย่างร้ายแรง หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดในลักษณะทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน และมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรวม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงกำหนดมาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมิได้กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้ย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติและความประพฤติเหมาะสม มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา แม้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่เป็นมาตรการในการกลั่นกรองบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติและความประพฤติเหมาะสม มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล และป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถูกจำกัดสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่ง กล่าวคือ ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการจัดระเบียบการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก

ดัชนีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗ เล่มที่ ๕

๑. ประเภทของคดี

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** **ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย** **ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘** **มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘** (การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่**	๓
๒๔/๒๕๖๗	**คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** **พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิด** **เกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒** **ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑** (การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉิน) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง** **และวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒** **มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่**	๖๓
๒๕/๒๕๖๗	**คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓** (การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่**	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** **พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า** **กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ** **สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่**	๒๗๙

๒. ผู้ร้อง

๒.๑ ศาล

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	หน้า
๒๔/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดนราธิวาส** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๖๓
๒๕/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดนครนายก** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒๗๙

๒.๒ องค์กรอิสระ

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดิน** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๓

๓. ผลคำวินิจฉัย

๓.๑ กฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘** (การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว) **ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง**	๓
๒๔/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕** **<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗** (การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง** **<u>ประเด็นที่สอง</u> มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑** (มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉิน) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง**	๖๓
๒๕/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่และวรรคห้า** (การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม**	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒** **มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐**	๒๗๙

๔. รัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย

เลขคำวินิจฉัย	หลักรัฐธรรมนูญ	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง** การรับรองสิทธิและเสรีภาพ **มาตรา ๓๙ วรรคสอง** หลักการห้ามมิให้ถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด	๓
๒๔/๒๕๖๗	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง** หลักนิติธรรม หลักความพอสมควรแก่เหตุ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง** สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย **มาตรา ๒๘ วรรคสอง** หลักการห้ามจับและคุมขังโดยมิชอบ **มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง** หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย **มาตรา ๒๙ วรรคสอง** หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ **มาตรา ๒๙ วรรคสาม** หลักการควบคุมหรือคุมขังเท่าที่จำเป็น **มาตรา ๓๒** สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว **มาตรา ๓๘** เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ **มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง** เสรีภาพในการประกอบอาชีพ **มาตรา ๔๐ วรรคสอง** การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา	๖๓

เลขคำวินิจฉัย	หลักรัฐธรรมนูญ	หน้า
๒๕/๒๕๖๗	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง** หลักนิติธรรม หลักความพอสมควรแก่เหตุ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **มาตรา ๒๖ วรรคสอง** หลักกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป **มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง** หลักความเสมอภาค **มาตรา ๒๗ วรรคสาม** หลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง** หลักนิติธรรม หลักความพอสมควรแก่เหตุ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **มาตรา ๒๖ วรรคสอง** หลักกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป **มาตรา ๔๐** เสรีภาพในการประกอบอาชีพ	๒๗๙

๕. กฎหมายที่วินิจฉัย

เลขคำวินิจฉัย	กฎหมาย	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘** มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘	๓
๒๔/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕** มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑	๖๓
๒๕/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒** มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	๒๗๙

ดัชนีรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗

๑. ประเภทของคดี

๑.๑ คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๙/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔)** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่**	๒	๒๙๑
๑๐/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม** (การสั่งลงโทษไล่ออกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กรณีร่ำรวยผิดปกติ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่**	๒	๓๓๕
๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓)** (การกำหนดหลักการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือก และการกำหนดวิธีการป้องกันการสมยอมกันและการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่**	๓	๒๒๓

๑.๑.๒ พระราชบัญญัติ

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๕/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่**	๒	๔๙
๖/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง** (การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่**	๒	๑๐๙
๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่** (การบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาของพนักงานอัยการ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่**	๒	๑๖๓
๘/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑)** (อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในการดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม) **มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่**	๒	๒๒๑
๑๑/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง** (การบัญญัติให้ผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่**	๒	๔๐๗

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๑๒/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ** (การให้ถือว่าเงินตราและเงินตราต่างประเทศ เป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่**	๓	๓
๑๖/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคสอง เฉพาะในส่วนโทษทางอาญา** (การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ออกเช็คโดยมีเจตนาทุจริต) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่**	๓	๒๒๓
๑๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ มาตรา ๒๔๔ และมาตรา ๓๑๗/๑๓** (การให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และการให้นำอายุความฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับแก่การฟ้องคดี) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่**	๓	๒๗๕
๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕** (การกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่**	๓	๓๖๓
๒๒/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง** (การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๒๐ ปี เนื่องจากกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่**	๔	๓๐๕

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘** (การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่**	๕	๓
๒๔/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑** (การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉิน) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่**	๕	๖๓
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่**	๕	๒๗๙

๑.๑.๓ ประมวลกฎหมาย

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๔/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙** (การขออนุญาตฎีกา) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่**	๒	๓
๑๓/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง** (การเรียกค่าทดแทนของสามีและภริยาจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาวกับคู่สมรสของตน) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่**	๓	๘๑
๒๕/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓** (การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่**	๕	๒๐๗

๑.๒ คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๑/๒๕๖๗	**ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่** (กรณีนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม)	๑	๓
๒๑/๒๕๖๗	**ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี และนายพิชิต ชื่นบาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่** (กรณีนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี และนายพิชิต ชื่นบาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี)	๔	๑๗๑

๑.๓ คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๒/๒๕๖๗	**คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๓) หรือไม่** (กรณีนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)	๑	๑๙๓

๑.๔ คดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพล้มล้างการปกครอง

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๓/๒๕๖๗	**คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙** (กรณีพรรคก้าวไกลและนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกล)	๑	๓๐๗

๑.๕ คดีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

เลขคำวินิจฉัย	เรื่อง	เล่ม	หน้า
๒๐/๒๕๖๗	**คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคก้าวไกล** (กรณีพรรคก้าวไกล)	๔	๓

๒. ผู้ร้อง

๒.๑ ศาล

(รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒)

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๔/๒๕๖๗	**ศาลฎีกา** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๓
๗/๒๕๖๗	**ศาลฎีกา** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๑๖๓
๙/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดนครนายก** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๒๙๑
๑๑/๒๕๖๗	**ศาลอุทธรณ์ภาค ๔** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๔๐๗
๑๒/๒๕๖๗	**ศาลแพ่ง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๓	๓
๑๖/๒๕๖๗	**ศาลอุทธรณ์ภาค ๒** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๓	๒๒๓
๑๗/๒๕๖๗	**ศาลแพ่ง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๓	๒๗๕
๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	**ศาลแรงงานกลาง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๓	๓๖๓
๒๒/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดอุดรธานี** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๔	๓๐๕
๒๔/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดนราธิวาส** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๕	๖๓
๒๕/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๕	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**ศาลจังหวัดนครนายก** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๕	๒๗๙

๒.๒ ศาลปกครอง

(รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒)

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๕/๒๕๖๗	**ศาลปกครองเพชรบุรี** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๔๙
๖/๒๕๖๗	**ศาลปกครองกลาง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๑๐๙
๑๐/๒๕๖๗	**ศาลปกครองกลาง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๒	๓๓๕
๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗	**ศาลปกครองกลาง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒	๓	๒๒๓

๒.๓ รัฐสภา

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๑/๒๕๖๗	**ประธานสภาผู้แทนราษฎร** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒	๑	๓
๒๑/๒๕๖๗	**ประธานวุฒิสภา** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒	๔	๑๗๑

๒.๔ องค์กรอิสระ

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๒/๒๕๖๗	**คณะกรรมการการเลือกตั้ง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒	๑	๑๙๓
๘/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดิน** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๒	๒๒๑
๑๓/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดิน** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๓	๘๑

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๒๐/๒๕๖๗	**คณะกรรมการการเลือกตั้ง** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒	๔	๓
๒๓/๒๕๖๗	**ผู้ตรวจการแผ่นดิน** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๕	๓

๒.๕ ประชาชน

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ร้อง	เล่ม	หน้า
๓/๒๕๖๗	**ประชาชน** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙	๑	๓๐๗

๓. ผู้ถูกร้อง

๓.๑ รัฐมนตรี

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ถูกร้อง	เล่ม	หน้า
๒๑/๒๕๖๗	**นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) (กรณีนายเศรษฐา ทวีสิน และนายพิชิต ชื่นบาน)	๔	๑๗๑
๑/๒๕๖๗	**รัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ (กรณีนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ)	๑	๓

๓.๒ สมาชิกรัฐสภา

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ถูกร้อง	เล่ม	หน้า
๒/๒๕๖๗	**สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๓) (กรณีนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์)	๑	๑๙๓

๓.๓ พรรคการเมือง

เลขคำวินิจฉัย	ผู้ถูกร้อง	เล่ม	หน้า
๓/๒๕๖๗	**พรรคการเมือง** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ (กรณีพรรคก้าวไกล)	๑	๓๐๗
๒๐/๒๕๖๗	**พรรคการเมือง** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และวรรคสอง และมาตรา ๙๔ วรรคสอง (กรณีพรรคก้าวไกล)	๔	๓

๔. ผลคำวินิจฉัย

๔.๑ กฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๔/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙** (การขออนุญาตฎีกา) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง**	๒	๓
๖/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง** (การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติของคณะกรรมการป้องกันการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง**	๒	๑๐๙
๙/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔)** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง**	๒	๒๙๑

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๑๐/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม** (การสั่งลงโทษไล่ออกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กรณีร่ำรวยผิดปกติ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง**	๒	๓๓๕
๑๑/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง** (การบัญญัติให้ผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง**	๒	๔๐๗
๑๒/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ** (การให้ถือว่าเงินตราและเงินตราต่างประเทศ เป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง**	๓	๓
๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓)** (การกำหนดหลักการแนะนำตัวของผู้สมัคร และการกำหนดวิธีการป้องกันการสมยอมกันและการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗**	๓	๑๗๕
๑๖/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคสอง เฉพาะในส่วนโทษทางอาญา** (การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ออกเช็คโดยมีเจตนาทุจริต) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง**	๓	๒๒๓

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๑๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕** **<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> มาตรา ๒๔๓ มาตรา ๒๔๔** (การให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง** **<u>ประเด็นที่สอง</u> มาตรา ๓๑๗/๑๓** (การให้นำอายุความฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับแก่การฟ้องคดี) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง**	๓	๒๗๕
๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐** **<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง** (นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงาน หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖** **<u>ประเด็นที่สอง</u> มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕** (การกำหนดทางเลือกให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ไม่ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงาน สามารถส่งเสริมอาชีพคนพิการในรูปแบบอื่น) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐**	๓	๓๖๓
๒๒/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง** (การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๒๐ ปี เนื่องจากกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖**	๔	๓๐๕

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๒๓/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘** (การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว) **ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง**	๕	๓
๒๔/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕** **<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗** (การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง**	๕	๖๓
	<u>ประเด็นที่สอง</u> มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑ (มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และมาตรการคุมขังฉุกเฉิน) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง**		
๒๕/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่และวรรคห้า** (การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม**	๕	๒๐๗
๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) **ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐**	๕	๒๗๙

๔.๒ กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๕/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖**	๒	๔๙
๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่** (การบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาของพนักงานอัยการ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม**	๒	๑๖๓
๘/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ** (อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในการดำเนินการทางวินัยแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖**	๒	๒๒๑
๑๓/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง** (การเรียกค่าทดแทนของสามีและภริยาจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาวกับคู่สมรสของตน) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม**	๓	๘๑

๔.๓ การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๑/๒๕๖๗	ความเป็นรัฐมนตรีของนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสิ้นสุดลง เนื่องจากคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคสอง	๑	๓
๒๑/๒๕๖๗	ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เนื่องจากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) **<u>หมายเหตุ</u>** นายพิชิต ชื่นบาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่งทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง จึงไม่มีเหตุที่ต้องวินิจฉัยในส่วนนี้	๔	๑๗๑

๔.๔ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๒/๒๕๖๗	สมาชิกภาพของนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สิ้นสุดลง กรณีเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ที่ไม่มีการดำเนินกิจการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๓)	๑	๑๙๓

๔.๕ การสั่งให้เลิกการกระทำ

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๓/๒๕๖๗	ให้พรรคก้าวไกลและนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกลซึ่งเสนอร่างกฎหมายแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ และใช้เป็นนโยบายหาเสียง รวมถึงรณรงค์ให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้น เลิกการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙	๑	๓๐๗

๔.๖ การยุบพรรคการเมือง

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๒๐/๒๕๖๗	การยุบพรรคก้าวไกล กรณีกระทำการล้มล้างการปกครองและอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และวรรคสอง และห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือมีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง	๔	๓

๔.๗ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๒๐/๒๕๖๗	การยุบพรรคก้าวไกล กรณีกระทำการล้มล้างการปกครองและอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และวรรคสอง และห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือมีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง	๔	๓

๔.๘ หยุดปฏิบัติหน้าที่

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๑/๒๕๖๗	ความเป็นรัฐมนตรีของนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสิ้นสุดลง เนื่องจากคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗	๑	๓
๒/๒๕๖๗	สมาชิกภาพของนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สิ้นสุดลง กรณีเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ที่ไม่มีการดำเนินกิจการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๓)	๑	๑๙๓

๔.๙ กำหนดคำบังคับ

เลขคำวินิจฉัย	ประเด็นแห่งคดี	เล่ม	หน้า
๕/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้** (ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖** *กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย*	๒	๔๙
๗/๒๕๖๗	**พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่** (การบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาของพนักงานอัยการ) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม** *กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย*	๒	๑๖๓
๑๓/๒๕๖๗	**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง** (การเรียกค่าทดแทนของสามีและภริยาจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทำนองชู้สาวกับคู่สมรสของตน) **ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม** *กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย*	๓	๘๑

๕. รัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๑	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง**			
	หลักนิติธรรม	๕/๒๕๖๗	๒	๔๙
		๘/๒๕๖๗	๒	๒๒๑
		๙/๒๕๖๗	๒	๒๙๑
		๑๐/๒๕๖๗	๒	๓๓๕
		๑๑/๒๕๖๗	๒	๔๐๗
		๑๒/๒๕๖๗	๓	๓
		๑๖/๒๕๖๗	๓	๒๒๓
		๑๗/๒๕๖๗	๓	๒๗๕
		๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	๓	๓๖๓
		๒๒/๒๕๖๗	๔	๓๐๕
		๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
		๒๕/๒๕๖๗	๕	๒๐๗
		๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๕	๒๗๙
๒	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง**			
	หลักความพอสมควรแก่เหตุ	๕/๒๕๖๗	๒	๔๙
		๘/๒๕๖๗	๒	๒๒๑
		๙/๒๕๖๗	๒	๒๙๑
		๑๐/๒๕๖๗	๒	๓๓๕
		๑๑/๒๕๖๗	๒	๔๐๗
		๑๒/๒๕๖๗	๓	๓
		๑๖/๒๕๖๗	๓	๒๒๓
		๑๗/๒๕๖๗	๓	๒๗๕
		๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	๓	๓๖๓
		๒๒/๒๕๖๗	๔	๓๐๕
		๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
		๒๕/๒๕๖๗	๕	๒๐๗
		๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๕	๒๗๙

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๓	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง** ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	๙/๒๕๖๗ ๑๐/๒๕๖๗ ๑๑/๒๕๖๗ ๑๒/๒๕๖๗ ๑๖/๒๕๖๗ ๑๗/๒๕๖๗ ๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗ ๒๒/๒๕๖๗ ๒๔/๒๕๖๗ ๒๕/๒๕๖๗ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๒ ๒ ๒ ๓ ๓ ๓ ๓ ๔ ๕ ๕ ๕	๒๙๑ ๓๓๕ ๔๐๗ ๓ ๒๒๓ ๒๗๕ ๓๖๓ ๓๐๕ ๖๓ ๒๐๗ ๒๗๙
๔	**มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง** กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการตรา	๑๐/๒๕๖๗ ๒๔/๒๕๖๗	๒ ๕	๓๓๕ ๖๓
๕	**มาตรา ๒๖ วรรคสอง** หลักกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป	๘/๒๕๖๗ ๑๑/๒๕๖๗ ๑๒/๒๕๖๗ ๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗ ๒๒/๒๕๖๗ ๒๕/๒๕๖๗ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๒ ๒ ๓ ๓ ๔ ๕ ๕	๒๒๑ ๔๐๗ ๓ ๓๖๓ ๓๐๕ ๒๐๗ ๒๗๙
๖	**มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง** หลักความเสมอภาค	๔/๒๕๖๗ ๗/๒๕๖๗ ๘/๒๕๖๗ ๑๑/๒๕๖๗ ๑๒/๒๕๖๗ ๑๓/๒๕๖๗ ๑๖/๒๕๖๗ ๒๕/๒๕๖๗	๒ ๒ ๒ ๒ ๓ ๓ ๓ ๕	๓ ๑๖๓ ๒๒๑ ๔๐๗ ๓ ๘๑ ๒๒๓ ๒๐๗

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๗	**มาตรา ๒๗ วรรคสอง** หลักความมีสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างเพศ	๑๓/๒๕๖๗	๓	๘๑
๘	**มาตรา ๒๗ วรรคสาม** หลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล	๗/๒๕๖๗ ๘/๒๕๖๗ ๑๒/๒๕๖๗ ๑๓/๒๕๖๗ ๒๕/๒๕๖๗	๒ ๒ ๓ ๓ ๕	๑๖๓ ๒๒๑ ๓ ๘๑ ๒๐๗
๙	**มาตรา ๒๘** สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย	๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
๑๐	**มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง** หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย	๑๐/๒๕๖๗ ๑๖/๒๕๖๗ ๒๔/๒๕๖๗	๒ ๓ ๕	๓๓๕ ๒๒๓ ๖๓
๑๑	**มาตรา ๒๙ วรรคสอง** หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์	๖/๒๕๖๗ ๑๒/๒๕๖๗ ๑๗/๒๕๖๗ ๒๔/๒๕๖๗	๒ ๓ ๓ ๕	๑๐๙ ๓ ๒๗๕ ๖๓
	มาตรา ๒๙ วรรคสาม หลักการควบคุมหรือคุมขังเท่าที่จำเป็น	๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
๑๒	**มาตรา ๓๒** สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว	๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
๑๓	**มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง** สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก	๑๒/๒๕๖๗	๓	๓
๑๔	**มาตรา ๓๘** เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่	๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓
๑๕	**มาตรา ๓๙ วรรคสอง** หลักการห้ามมิให้ถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด	๒๓/๒๕๖๗	๕	๓

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๑๖	**มาตรา ๔๐** เสรีภาพในการประกอบอาชีพ	๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗ ๒๔/๒๕๖๗ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๓ ๕ ๕	๓๖๓ ๖๓ ๒๗๙
๑๗	**มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง** การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้	๓/๒๕๖๗	๑	๓๐๗
๑๘	**มาตรา ๙๘ (๓)** ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ	๒/๒๕๖๗	๑	๑๙๓
๑๙	**มาตรา ๑๐๗** กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภา	๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗	๓	๓๖๓
๒๐	**มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕)** คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง	๒๑/๒๕๖๗	๔	๑๗๑
๒๑	**มาตรา ๑๘๗** การขัดกันแห่งผลประโยชน์ กรณีรัฐมนตรีเป็นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท	๑/๒๕๖๗	๑	๓
๒๒	**มาตรา ๑๙๓** หน่วยงานรับผิดชอบงานธุรการของศาลต้องมีความเป็นอิสระหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานรับผิดชอบงานธุรการของศาล	๘/๒๕๖๗	๒	๒๒๑
๒๓	**มาตรา ๑๙๖** การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หลักความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวผู้พิพากษาศาลยุติธรรม	๘/๒๕๖๗	๒	๒๒๑

๖. กฎหมายที่วินิจฉัย

๖.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ลำดับ	กฎหมาย	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๑	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐** มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และวรรคสอง และมาตรา ๙๔ วรรคสอง	๒๐/๒๕๖๗	๔	๓
๒	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑** มาตรา ๑๔ (๒๔)	๙/๒๕๖๗	๒	๒๙๑
	มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓)	๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗	๓	๓๖๓
๓	**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑** มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม	๑๐/๒๕๖๗	๒	๓๓๕

๖.๒ พระราชบัญญัติ

ลำดับ	กฎหมาย	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๑	**พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗** มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	๕/๒๕๖๗	๒	๔๙
๒	**พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕** มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ	๑๒/๒๕๖๗	๓	๓
๓	**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔** มาตรา ๔ วรรคสอง เฉพาะในส่วนโทษทางอาญา	๑๖/๒๕๖๗	๓	๒๒๓

ลำดับ	กฎหมาย	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๔	**พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕** มาตรา ๒๔๓ มาตรา ๒๔๔ และมาตรา ๓๑๗/๑๓	๑๗/๒๕๖๗	๓	๒๗๕
๕	**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓** มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ	๘/๒๕๖๗	๒	๒๒๑
๖	**พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐** มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕	๑๘ - ๑๙/๒๕๖๗	๓	๓๖๓
๗	**พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘** มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘	๒๓/๒๕๖๗	๕	๓
๘	**พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑** มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง	๖/๒๕๖๗	๒	๑๐๙
๙	**พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙** มาตรา ๔๕ วรรคสี่	๗/๒๕๖๗	๒	๑๖๓
๑๐	**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๖๒** มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗	๕	๒๗๙
	มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง	๑๑/๒๕๖๗	๒	๔๐๗
	มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	๒๒/๒๕๖๗	๔	๓๐๕
๑๑	**พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕** มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๑	๒๔/๒๕๖๗	๕	๖๓

๖.๓ ประมวลกฎหมาย

ลำดับ	กฎหมาย	เลขคำวินิจฉัย	เล่ม	หน้า
๑	**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง	๑๓/๒๕๖๗	๓	๘๑
๒	**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** มาตรา ๒๔๔/๑ มาตรา ๒๔๗ มาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙	๔/๒๕๖๗	๒	๓
	มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า	๒๕/๒๕๖๗	๕	๒๐๗

หนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๗

เล่มที่ ๑

เล่มที่ ๒

เล่มที่ ๓

เล่มที่ ๔

เล่มที่ ๕

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ Call Center ๑๒๐๑
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail : saraban@constitutionalcourt.or.th