รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
(ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙)
เล่ม ๒

รวบรวมและเรียบเรียงโดย
กลุ่มงานพัฒนามาตรฐานงานคดี
สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

(ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙)

เล่ม ๒

รวบรวมและเรียบเรียงโดย
กลุ่มงานพัฒนามาตรฐานงานคดี
สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ

ออกแบบปกและเรียบเรียงโดย

นายคณิศร คณากรณ์

นิติกร

คำนำ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย แต่ก็ยังมีคดีอีกหลากหลายประเภทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะเห็นได้ว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีส่วนสำคัญทำให้หลักการในทางรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเกิดผลเป็นจริงขึ้นมา มิใช่เป็นแต่เพียงหลักการที่ตราขึ้นพอเป็นแบบพิธีเท่านั้น ด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ

ตลอดระยะเวลาเกือบสามสิบปีนับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญเปิดทำการมาในปี ๒๕๔๑ ได้มีการวางบรรทัดฐานคำวินิจฉัยไว้เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะทำการรวบรวมคำวินิจฉัยเพื่อเป็นฐานข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานด้านคดี โดยกลุ่มงานพัฒนามาตรฐานงานคดี สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมคำวินิจฉัยแบบย่อเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจถึงการวางหลักในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งได้มีการเรียบเรียงเนื้อหาตามประเภทของคดีเพื่อความสะดวกในการศึกษาค้นคว้า อันจะเป็นประโยชน์แก่งานด้านคดีและผู้ที่สนใจจะศึกษาบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

กลุ่มงานพัฒนามาตรฐานงานคดี
สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ
พฤษภาคม ๒๕๖๙

สารบัญ

		หน้า
บทที่ ๑	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย	๑
บทที่ ๒	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ	๓๙๓
บทที่ ๓	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครองและความมั่นคงแห่งรัฐ	๔๐๗
บทที่ ๔	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาของรัฐสภา	๔๔๙
บทที่ ๕	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	๔๕๗
บทที่ ๖	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง	๕๒๕

คำวินิจฉัยย่อศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๙

บทที่ ๑

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลฎีกาส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ เป็นโจทก์ฟ้องนายสมศักดิ์ โรจนสถาพรกิจ พนักงานส่วนตำบลของโจทก์ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงสุพรรณบุรี กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิดทางวินัย โจทก์จึงมีคำสั่งไล่จำเลยออกจากราชการ และเรียกเงินที่จำเลยรับไปขณะดำรงตำแหน่งคืน จำเลยยื่นคำให้การต่อสู้คดี ศาลแขวงสุพรรณบุรีพิพากษาว่า คำสั่งของโจทก์ที่ไล่จำเลยออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกเงินพร้อมดอกเบี้ยคืนจากจำเลย พิพากษายกฟ้อง จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า อุทธรณ์ของจำเลยไม่เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง พิพากษายกอุทธรณ์ของจำเลย

จำเลยยื่นฎีกา คัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ และยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๕ วรรคท้าย ให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเบื้องต้นว่า จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๔ แต่ขณะนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นผลบังคับไปแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังต้องวินิจฉัยปัญหาตามข้อโต้แย้งของจำเลยหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า จำเลยยื่นคำร้องขอให้ส่งข้อโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ขณะที่จำเลยยื่นคำร้องนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังมีผลใช้บังคับ หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อโต้แย้งของจำเลยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นอันสิ้นผลบังคับและมีผลให้ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่คดีของจำเลยซึ่งยังไม่ถึงที่สุด ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว

๓. <u>ประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งยินยอมให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และมาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์นั้น คู่ความจะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในอุทธรณ์และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้น ทั้งจะต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัยด้วย” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ ซึ่งคู่ความหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของคู่ความและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน ซึ่งถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลโดยทั่วไป โดยอุทธรณ์ทุกฉบับต้องระบุ

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงโดยละเอียด และประเด็นที่จะตั้งในชั้นอุทธรณ์ต้องเป็นประเด็นที่ว่ากันมาแล้วโดยชอบและถูกต้องตามกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้นโดยศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นด้วยจะตั้งประเด็นขึ้นใหม่ไม่ได้ ส่วนหลักเกณฑ์ที่ว่า การอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจะต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย นั้น คำว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระ คือ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นข้อแพ้ชนะหรือไม่เป็นประโยชน์แก่คดี หรือไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาล ถ้าปัญหานั้นถึงศาลอุทธรณ์จะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยก็ไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป ปัญหานั้นไม่ถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อที่เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดข้อความที่จะอุทธรณ์ว่า ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่มิใช่บทบัญญัติเด็ดขาด เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าคู่ความฝ่ายใดมิได้ยกปัญหาข้อใดอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นกล่าวในศาลชั้นต้น หรือคู่ความฝ่ายใดไม่สามารถยกปัญหาข้อกฎหมายใด ๆ ขึ้นกล่าวในศาลชั้นต้น เพราะพฤติการณ์ไม่เปิดช่องให้กระทำได้ หรือเพราะเหตุเป็นเรื่องที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนพิจารณาชั้นอุทธรณ์ คู่ความที่เกี่ยวข้องย่อมมีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างซึ่งปัญหาเช่นว่านั้นได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง โดยให้สิทธิแก่คู่ความที่จะยกปัญหาบางอย่างขึ้นมาอุทธรณ์หรือฎีกาได้แม้จะมิได้ว่ากันมาแล้วในศาลชั้นต้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นการให้สิทธิแก่คู่ความในการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แห่งการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลอุทธรณ์ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม และเพื่อมิให้ปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระต้องเข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลอันจะทำให้กระบวนพิจารณาของศาลต้องล่าช้าไม่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความในทางคดีอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นคู่ความในคดี กับทั้งเพื่อมิให้เป็นการประวิงคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลหรือทำให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ ด้อยลงแต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และองค์กรอื่นของรัฐในการใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ให้สิทธิบุคคลในการฟ้องและต่อสู้คดีในศาลได้ อีกทั้งเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปซึ่งรวมทั้งบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ในการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเท่านั้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๔

องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายสมชาย พงษธา นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ หัตถกรรม และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค.๔

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) เป็นโจทก์ ฟ้องนายสุชาติ อำนวยมงคลพร เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ฐานความผิดก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ใช้อาคาร และไม่ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมาศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) พิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ (๒) มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ พิพากษาแก้เฉพาะค่าปรับ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น จำเลยฎีกา ศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ว่าฎีกาของจำเลยเป็นฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง จึงมีคำสั่งไม่รับฎีกาของจำเลย จำเลยยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา พร้อมกับยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ จึงใช้บังคับมิได้ ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลจะต้องใช้บทกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น จึงให้รอการวินิจฉัยคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของจำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ใช้บังคับมิได้ โดยขอให้ศาลฎีกาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ คดีจึงอยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ โดยขณะนั้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ยังใช้บังคับอยู่ และศาลฎีกาต้องใช้บทกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ก็บัญญัติรับรองไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และ

ความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติวางหลักเกณฑ์การวินิจฉัยในกรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ใช้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว

๓. <u>ประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ บัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไปว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงระบอบการปกครองของประเทศไทย มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของบุคคล ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักการกว้าง ๆ โดยทั่วไป แม้ต่อมาจะได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระบอบการปกครอง มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคล และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคล เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ยังคงให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้แล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ดังกล่าวข้างต้น จึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๓ ด้วย

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการฎีกาต่อศาลยุติธรรมในชั้นฎีกา กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลล่างหรือเพียงแต่แก้ไขเล็กน้อย และให้ลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกินห้าปี หรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่โทษจำคุกไม่เกินห้าปี ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง” และมาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า “ในคดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกินสองปีหรือ

ปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าศาลอุทธรณ์ยังคงลงโทษจำเลยไม่เกินกำหนดที่ว่ามานี้ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง แต่ข้อห้ามนี้มิให้ใช้แก่จำเลยในกรณีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ไขมากและเพิ่มเติมโทษจำเลย” ส่วนมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลล่างหรือเพียงแต่แก้ไขเล็กน้อยและให้ลงโทษจำคุกจำเลยเกินห้าปี ไม่ว่าจะมีโทษอย่างอื่นด้วยหรือไม่ ห้ามมิให้โจทก์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง” และมาตรา ๒๑๙ ตรี บัญญัติว่า “ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษกักขังแทนโทษจำคุก หรือเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุก หรือคดีที่เกี่ยวกับการกักขังแทนค่าปรับ หรือกักขังเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน ถ้าศาลอุทธรณ์มิได้พิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง” บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี จึงมิใช่การห้ามหรือการตัดสิทธิฟ้องคดี แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การฎีกาต่อศาลในชั้นฎีกา โดยบทบัญญัติในส่วนที่ห้ามคู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ นั้น มิได้เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด แต่ยังเปิดโอกาสให้คู่ความไม่ว่าโจทก์หรือจำเลย มีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะมีสิทธิขอให้ผู้พิพากษาคนใด ซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษา หรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์รับรองให้ฎีกาได้หรืออธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัยก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไปได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ ดังนั้น แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี จะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการฎีกาก็ตาม แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คู่ความทุกคนโดยเท่าเทียมกัน มิได้กระทบต่อความเสมอกันในทางกฎหมาย ทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๑๙ ตรี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

ส่วนปัญหาที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ส่วนมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา ๒๓๓ หมายถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความอันรวมถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้บัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิในการฎีกาไว้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อมิให้คดีบางเรื่องที่ผ่านการพิจารณาพิพากษามาแล้วสองศาลต้องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาอีก ซึ่งเป็นการบัญญัติประเภทคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของ

ศาลฎีกา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ ทั้งมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลยุติธรรมด้วย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ ตรี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒

องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายสมชาย พงษธา นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ หัตถกรรม และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวธาริณี มณีรอด
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค.๓
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวธาริณี มณีรอด
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๔๗ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดสงขลาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายแก่น แซ่อ่อง) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ร.๑/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๔๗ หรือไม่

จำเลยเคยยื่นคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่มาแล้วครั้งหนึ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ร.๑/๒๕๓๙ แต่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำสั่งยกคำร้อง จำเลยเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่วินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นเพียงประกาศ และสั่งยกคำร้องของจำเลย นั้น เป็นคำสั่งที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ (๓) และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๗ เพราะคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อนหรือคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายย่อมถือว่าคดียังไม่ถึงที่สุด ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ ฉะนั้น คดีหมายเลขดำที่ ร.๑/๒๕๓๙ จึงยังไม่ยุติ ถือว่ายังไม่มีการยื่นคำร้องให้ศาลไต่สวนคำร้องรื้อฟื้น ฯ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๘ ดังนั้น จึงจะนำพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ มาบังคับใช้ไม่ได้

ต่อมาจำเลยยื่นคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ต่อศาลจังหวัดสงขลาเป็นคดีรื้อฟื้นหมายเลขดำที่ ร.๑/๒๕๔๘ สรุปได้ว่า หลังจากศาลฎีกามีคำพิพากษาในคดีเดิมแล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายใหม่ว่า ที่ดินเหมืองฉลุงเป็นที่ดินประเภทใด ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๗ ได้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายว่า “ที่ดินเหมืองฉลุงไม่ใช่ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่เป็นเพียงที่ดินประเภทรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และองค์การเหมืองแร่มีสิทธิเพียงทำเหมืองแร่เท่านั้น” จำเลยจึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลาขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดสงขลาจึงส่งคำร้องของจำเลยที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๔๗ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไป หรือไม่

โดยที่ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....” และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” คดีจึงได้โอนมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่

ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๔๗ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสงขลาจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้น ให้ศาลชั้นต้นที่รับคำร้องทำการไต่สวนคำร้องเสียก่อนว่ามีมูลพอที่จะรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่หรือไม่ แล้วจึงส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทำความเห็นส่งให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาต่อไป เมื่อศาลอุทธรณ์ได้รับสำนวนการไต่สวนและความเห็นแล้ว จึงจะใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องได้ ดังนั้น การสั่งคำร้องดังกล่าว จึงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ กรณีตาม คำร้องเป็นคดีที่ขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นครั้งที่สอง หลังจากเคยมีการร้องขอให้รื้อ

ฟื้นมาแล้วครั้งหนึ่ง และศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้พิจารณาและมีคำสั่งยกคำร้องไปแล้ว ขณะเมื่อคำร้องขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นครั้งที่สองยังอยู่ในระหว่างการไต่สวนของศาลจังหวัดสงขลา ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสงขลาเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๔๗ หรือไม่ และศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แต่การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น จะต้องเป็นการโต้แย้งที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลนั้นจะใช้บังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ จะใช้บังคับแก่คดีในศาลอุทธรณ์ (ศาลอุทธรณ์ภาค ๙) มิใช่ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดสงขลา) กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๘ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดสงขลา) จะใช้บังคับแก่คดีนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายสมชาย พงษธา นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ หัตถกรรม และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๙๔ ก วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ. กค. ๓

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายประมุท สูตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๙/๒๕๔๖ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองชั้นต้น(ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิพากษาเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาล มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ศาลกลับมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วได้พิพากษายืนตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่า เป็นวันที่ทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีก่อน เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายคือ วันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีได้พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่ง

กฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สูตะบุตร) ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฯ ตามมาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

เนื่องด้วยภายหลังได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดี ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงมีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....” และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” คดีจึงได้โอนมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่

ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวต่อไป

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไป จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติรับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และเป็นบทบัญญัติประกันสิทธิของบุคคล เมื่อใดที่สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ถูกละเมิด บุคคลนั้นจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เห็นได้ว่าได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีที่เกิดขึ้น อันสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๘ ส่วนรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทที่บัญญัติให้บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันในกฎหมายที่บุคคลนั้นถูกบังคับใช้อยู่ กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครอง กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครองเช่นเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จึงมิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้แตกต่างกัน จึงมิได้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ ศาลปกครองและลำดับชั้นของศาลปกครอง ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี จึงมิใช่เนื้อหาและมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือเกี่ยวกับการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ได้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๖ ก วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๑

๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค.๑

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของบริษัทจีอี แคปปิตอล ออโต้ ลีส จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง ขอคืนของกลางในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ม. ๑๔๓/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายวีระพล หรือกล้วย เปี่ยมสัญจร เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ในคดีหมายเลขดำที่ ย. ๔๒๗๕/๒๕๔๖ ฐานมียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย โดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จำนวน ๑๙๐ เม็ด น้ำหนักรวม ๑๗.๘๗๐ กรัม ซึ่งเจ้าพนักงานได้ยึดรถยนต์หมายเลขทะเบียน ลษ - ๗๘๔๘ กรุงเทพมหานคร และโทรศัพท์มือถือหมายเลข ๐๖ – ๐๕๒๖๐๑๔ เป็นของกลาง โดยทรัพย์สินดังกล่าวจำเลยใช้เป็นยานพาหนะและเป็นอุปกรณ์สื่อสารในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และเพื่อเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเป็นคดีหมายเลขดำที่ ม. ๗๕/๒๕๔๖ ขอให้ศาลอาญามีคำสั่งริบรถยนต์และโทรศัพท์มือถือซึ่งเป็นของกลางให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ศาลอาญาได้ประกาศหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายแล้วไม่มีผู้คัดค้าน ศาลอาญาไต่สวนคำร้องเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๖ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ม. ๑๔๓/๒๕๔๖ ให้ริบรถยนต์หมายเลขทะเบียน ลษ - ๗๘๔๘ กรุงเทพมหานคร และโทรศัพท์มือถือหมายเลข ๐๖ - ๐๕๒๖๐๑๔ ให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

นางดาราภรณ์ มณฑานุช ในฐานะผู้เช่าซื้อและครอบครองรถยนต์ของกลาง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ขอคืนรถยนต์ของกลางต่อศาลอาญา เป็นคดีหมายเลขดำที่ กย. ๕/๒๕๔๗

ผู้ร้องในฐานะผู้ให้เช่าซื้อรถยนต์ของกลาง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขอคืนรถยนต์ของกลางคันเดียวกันต่อศาลอาญาโดยอ้างว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเช่าซื้อทรัพย์สินและมีกรรมสิทธิ์ในรถยนต์คันซึ่งเป็นของกลางในคดีและถูกศาลอาญามีคำสั่งให้ริบ ผู้ร้องมีฐานะเป็น “เจ้าของ” รถยนต์คันดังกล่าวตามกฎหมายโดยผู้ร้องได้ตกลงให้นางดาราภรณ์ มณฑานุช เป็น “ผู้เช่าซื้อ” ขอโต้แย้งคัดค้านว่า ผู้ร้องไม่ได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นเป็นใจหรือปล่อยปละละเลยให้นำรถยนต์คันดังกล่าวไปใช้ในการกระทำความผิดแต่อย่างใด การริบรถยนต์คันดังกล่าวของผู้ร้องเป็นการขัดต่อหลักการลงโทษบุคคล

ในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙

พนักงานอัยการยื่นคำร้องคัดค้านการขอคืนของกลางของนางดาราภรณ์ ฯ และผู้ร้อง ต่อศาลอาญาว่า การพิจารณาคดีและคำสั่งศาลอาญาในคดีนี้ชอบด้วยกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายและหลักแห่งการคุ้มครองสิทธิของบุคคลแล้ว การที่ผู้ร้องทั้งสองขอคืนของกลาง ยังไม่เห็นพ้องด้วย และขอคัดค้านว่าทั้งสองมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรถยนต์เพราะการยื่นคำร้องขอคืนของกลางที่ศาลริบรถยนต์คันดังกล่าวนั้นเป็นการยื่นคำร้องขอคืนของกลางเพื่อประโยชน์ของจำเลยโดยแท้ และผู้ขอคืนของกลางทั้งสองรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของจำเลย ทั้งเจตนาใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต

ศาลอาญาไต่สวนคำร้องขอคืนของกลางเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ ปรากฏว่า

(๑) นางดาราภรณ์ ฯ แถลงขอถอนคำร้อง ศาลอาญาอนุญาตให้ถอนคำร้อง

(๒) ทนายของผู้ร้องแถลงขอให้ศาลอาญาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามคำร้องขอคืนของกลาง ฉบับลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗

(๓) พนักงานอัยการแถลงขอให้ศาลอาญาวินิจฉัยปัญหาตามที่ได้ยื่นคัดค้านการขอคืนของกลางไว้เสียก่อนว่า ผู้ขอคืนของกลางไม่มีสิทธิยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่

ศาลอาญาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ส่วนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ที่คู่ความร้องขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยนั้น เนื่องจากมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว จึงไม่ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว และมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ กำหนดให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามประเด็นในคำร้อง ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งริบในคดียาเสพติด สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีโอกาสทราบหรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดและจะมีการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ใช้สิทธิร้องคัดค้านคำร้องขอให้ริบทรัพย์สินของพนักงานอัยการได้ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลใช้บังคับต่อบุคคลเป็นการทั่วไปโดยเสมอกัน ไม่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และไม่เป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่ประการใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินตลอดจนการร้องขอคืนทรัพย์สินที่ศาลสั่งริบในคดียาเสพติด ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีผลมาจากการกระทำความผิดในทางอาญาของบุคคลอื่น มิใช่เป็นการลงโทษบุคคลให้ริบทรัพย์สินที่ถือเป็นการลงโทษบุคคลทางอาญาโดยมิได้มีการกระทำความผิดอันจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ เพราะการที่ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจ้าของทรัพย์สินได้ยื่นคำร้องเข้ามาในคดีและพิสูจน์ให้ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และไม่ถือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เพราะกระบวนการริบทรัพย์สินดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีเหตุอันควรเชื่ออย่างสมเหตุสมผล และกระบวนการขอริบทรัพย์สินก็มีมาตรการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเป็นระบบโดยศาลยุติธรรม เพื่อคุ้มครองเจ้าของทรัพย์สินและบุคคลที่สามมิให้ได้รับการกระทบกระเทือนเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ระยะเวลาที่กำหนดให้บุคคลซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินมายื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น แม้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องขอคืนของกลางดังกล่าวจะสั้นกว่าที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะถือเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมและประเทศชาติ แม้จะกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ก็มีมาตรการเยียวยาคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยให้ศาลที่รับคำร้องประกาศในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายในท้องถิ่นสองวันติดต่อกัน ซึ่งในคดีอาญาทั่วไปกรณีโจทก์มีคำขอให้ริบของกลาง ศาลจะไม่มีคำสั่งให้เรียกบุคคลซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินเข้ามาในคดีด้วย ถือเป็นระยะเวลาที่เพียงพอที่จะให้เจ้าของทรัพย์สินได้ทราบถึงการร้องขอให้ยึดทรัพย์สินแล้ว ดังนั้น มาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับอันตรายที่เกิดขึ้นแล้ว

ส่วนกรณีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้เมื่อศาลสั่งริบทรัพย์สินแล้วมิให้นำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ มาใช้บังคับ นั้น เนื่องมาจากการที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ยื่นคำร้องหรือยื่นคำร้องเข้ามาในคดี แต่ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้ ซึ่งถือเป็นความบกพร่องในการป้องกันมิให้นำทรัพย์สินของตนไปเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพราะโดยปกติผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมจะต้องพึงสงวนดูแลรักษาทรัพย์สินของตนตามสมควรแก่มูลค่าแห่งทรัพย์สิน หากให้มีการยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินของกลางตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ ในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอีกย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งมีความจำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลาอันรวดเร็ว เกิดความล่าช้าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มุ่งประสงค์ให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ แม้จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๗๓ ก วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามมาตรา ๑๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... (ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ) ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ เสียง
- เห็นด้วย ๘๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๐ เสียง
- ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ต่อมาวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่านายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....) ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. .... ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนเสร็จและได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบให้ออกใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนุญปิจุ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ...”

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มี

ความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภาและแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๖ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๗๔ ก วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค.๑
นายปัญญา อุดชาชน ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๑ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๙๖ คน เห็นด้วย ๙๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๙๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาในวาระที่สอง จนแล้วเสร็จ และเสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๙ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว ประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และมีคำสั่งแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงเสนอความเห็น

๓. สรุปคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือชี้แจงว่า ได้ชี้แจงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในทุกขั้นตอนโดยละเอียด พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และ วาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบการพิจารณา สรุปว่า

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)
- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๙ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สอง และ วาระที่สาม)
- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นบทบังคับว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบส่วนตามมาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๙ คน และตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘ รับฟังเป็นยุติว่า ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๙๖ คน เห็นด้วย ๙๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๙๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง

๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็น (๒) ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ. กค. ๖
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสิทธิพร เศาภายน
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๑ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ ปรากฏผลการลงมติว่า จำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ เสียง ไม่มีสมาชิกไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน ที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง ฯ ต่อมาประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ เสนอร่างที่พิจารณาแล้วเสร็จต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สามเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑๓๒ เสียง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และให้แจ้งประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้ได้รับแจ้งดังกล่าวได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว รวมทั้งคำชี้แจงเพิ่มเติมของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบังคับในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องโดยไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น กล่าวคือ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สาระสำคัญของบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้อง

เป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งส่งมาเพิ่มเติม สรุปได้ว่า ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้ง เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง และการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนนซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิก นั้น เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๖๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๗๙ ก วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่โต้แย้งกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และกรณีการขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นโจทก์ ได้ยื่นฟ้องพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๔๗ คน เป็นจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๑ ในฐานความผิดเป็นเจ้าพนักงาน พนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานและพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงานและพนักงานผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใดเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือของผู้อื่นโดยทุจริต เป็นพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน และพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นเจ้าพนักงานและสนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริต เรียกเก็บ หรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมิต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย เป็นพนักงานและผู้สนับสนุนพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นเจ้าพนักงานและพนักงาน และผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานและ

พนักงานมีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น

คณะกรรมการตรวจสอบได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๑๐ แต่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบและอนุกรรมการไต่สวนโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามข้อ ๙ โดยส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาล อัยการสูงสุดได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มายังคณะกรรมการตรวจสอบ พร้อมทั้งตั้งคณะทำงานร่วมกันฝ่ายละ ๕ คน คณะทำงานร่วมได้ประชุมร่วมกันและมีความเห็นไม่ตรงกันตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และไม่อาจหาข้อยุติได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง คณะกรรมการตรวจสอบได้มีคำสั่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบสำนวนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๑๐ คณะอนุกรรมการตรวจสอบสำนวนมีความเห็นว่า มีหลักฐานพอฟ้องตามข้อกล่าวหาที่ปรากฏในสำนวน คณะกรรมการตรวจสอบจึงมีมติให้ขอสำนวนคืนจากอัยการสูงสุดตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯ เพื่อฟ้องคดีต่อไปตามหน้าที่ โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ และพวก รวม ๔๗ คน ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากการรวบรวมพยานหลักฐานเรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้กระทรวงการคลังได้รับความเสียหาย เป็นเงิน ๒๔,๙๙๘,๔๒๖,๐๖๘.๕๖ บาท กระทรวงมหาดไทยได้รับความเสียหายเป็นเงิน๑๒,๗๙๒,๑๕๒,๕๘๑.๕๐ บาท

จำเลยที่ ๓๑ ถึงที่ ๔๗ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏตามคำร้องลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ โต้แย้งว่า

(๑) โจทก์ไม่มีอำนาจตรวจสอบและฟ้องคดีนี้

(๒) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ คตส. นั้นได้จัดทำโดยอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ และครอบอำนาจทั้งหลายขององค์กรต่าง ๆ มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นต่างจากมติของ คตส. เป็นการให้อำนาจ คตส. อย่างเด็ดขาดปราศจากการถ่วงดุลย์

(๓) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ และ คตส. เป็นการจัดทำขึ้น หรือตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบเฉพาะการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเฉพาะคณะที่พ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครอง ฯ เท่านั้น ไม่ใช้บังคับแก่กรณีหรือบุคคลทั่ว ๆ ไป และ คตส. ปฏิบัติหน้าที่ได้ในเวลาที่กำหนดเท่านั้น กรณีจึงเป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นการออกกฎหมายที่ให้มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ไม่ใช่เป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะแก่กรณี และเฉพาะแก่บุคคลเพื่อคณะบุคคลดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น จึงขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖

(๔) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ แต่งตั้งโจทก์ขึ้นโดยให้มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ คือวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เพื่อต่ออายุการปฏิบัติหน้าที่ให้โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ได้ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การที่รัฐจัดตั้งหรือต่ออายุองค์กรตรวจสอบใดขึ้นมา จะต้องอยู่ภายใต้บังคับหรือต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ซึ่งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ต้องถือว่าโจทก์สิ้นสภาพไปในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ต่ออายุไปอีกเก้าเดือน ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งมิใช่องค์กรตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการตรวจสอบจำเลยที่ ๑ กับพวก เป็นการเฉพาะเจาะจง ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาคและไม่เท่าเทียมกัน เพราะไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดต่อหลักนิติรัฐ ขัดหลักสิทธิมนุษยชน ประกอบกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ตามที่มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กร คตส. เดิม ที่ตั้งขึ้นมาให้มีอายุเก้าเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรนี้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

(๕) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ กำหนดให้โจทก์มีอำนาจตรวจสอบตามข้อ ๕ โดยข้อ ๕ (๑) นั้น เป็นการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดที่ ๕๕ แต่ปรากฏว่าโครงการออกสลากการกุศลเลขท้าย ๒ ตัว และ ๓ ตัวนั้น เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่ ๕๔ แต่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ คือ คณะรัฐมนตรีชุดที่ ๕๕ การดำเนินงานตามโครงการออกสลากการกุศลเลขท้าย ๒ ตัว และ ๓ ตัวนั้น คณะรัฐมนตรีชุดที่ ๕๕ ไม่มีส่วนในการให้ความเห็นชอบหรือให้การอนุมัติ ดังนั้น โจทก์จึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบโครงการออกสลาก ฯ แต่ประการใด

(๖) พิจารณาอำนาจหน้าที่ของโจทก์ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้อ ๕ (๒) – (๔) แล้วเห็นว่า ไม่อยู่ในข่ายที่จะตรวจสอบได้

(๗) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๙ นั้น เห็นได้ว่า กรณี “อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของโจทก์” นั้น อัยการสูงสุดจะต้องเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในสำนวนซึ่งต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว และเมื่ออัยการสูงสุดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในสำนวนแล้วอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า จำเลยทั้งหมดหรือจำเลยคนใดคนหนึ่งไม่ได้กระทำความผิดตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ ฯ กล่าวหา และมีคำสั่งไม่ฟ้องจำเลยทั้งหมดหรือจำเลยคนใดคนหนึ่ง จึงจะถือว่าเป็นความเห็นที่แตกต่างตามที่ระบุไว้ในข้อ ๙ การที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่ชัดเจน ขอให้โจทก์ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนั้นแสดงว่าอัยการสูงสุดยังไม่ได้มีความเห็นว่า จำเลยทุกคนกระทำความผิดตามที่โจทก์กล่าวหา โจทก์จึงยังไม่มีอำนาจทำความเห็นยืนยันความเห็นเดิม และไม่มีอำนาจฟ้องคดีจำเลยทุกคนเป็นคดีนี้ และไม่มีอำนาจนำมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในการดำเนินคดีกับจำเลยทุกคน

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาคำฟ้อง คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ และคำร้องของจำเลยที่ ๓๑ ถึงจำเลยที่ ๔๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า คำร้องของจำเลยที่ ๓๑ ถึงที่ ๔๗ เป็นการโต้แย้งว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัตินั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ โจทก์ไม่มีอำนาจตรวจสอบและไม่มีอำนาจฟ้อง เป็นกรณีที่ศาลต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงส่งความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งคณะเป็นตุลาการประจำคดี ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นตามคำร้องที่ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีตามคำร้องมีปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ทั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีในขั้นตอนที่จะมีคำสั่งประทับฟ้อง อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องอีกด้วย มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำร้องคัดค้าน และคำร้องโต้แย้งแล้ว เห็นว่า คดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและว่าด้วยการขยายระยะเวลาการทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ประกอบกับเพื่อให้เกิดความรวดเร็วของกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินต่อไปภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว เห็นควรพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งสองฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกบทมาตรา จึงกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำปรารภในพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ สรุปความว่า การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อันมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝ่ายสลายความรู้สึกรู้รักสามัคคีของคนในชาติ... ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยว่าการบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานอิสระถูกการเมืองครอบงำ ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศไทยถูกคุกคามและบ่อนทำลายให้เสื่อมโทรมด้วยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐมาโดยตลอด เป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาความยากจนและคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งยังขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยระบบงานยุติธรรมปกติที่ออกแบบมาสำหรับอาชญากรรมสามัญทั่วไปได้ โดยเฉพาะในขั้นตอนสืบสวน สอบสวน ก่อนการพิจารณาคดีของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีอิสระและอำนาจเพียงพอที่จะตรวจสอบหรือดำเนินคดีต่อผู้มีฐานะและอำนาจระดับสูงเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงขนาดที่อาจกระทบต่อความมั่นคง และความอยู่รอดของประเทศ นับว่าเป็นปัญหาเฉพาะสำหรับประเทศไทยที่จำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเป็นพิเศษขึ้นเพื่อแก้ไข ซึ่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ก็เป็นมาตรการหนึ่งที่จำเป็นต้องมี ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศสามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศได้จริง

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ คตส. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๕ ถึงข้อ ๘ ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังกล่าว ให้ คตส. ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประมวลรัษฎากรในส่วนของกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นอำนาจการตรวจสอบ ไต่สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นอำนาจทางตุลาการแต่อย่างใด

เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นที่การตรวจสอบการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีเนื้อหาส่วนใดก้าวก่ายหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ผู้ที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลได้อย่างเต็มที่ ทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคคลตามประกาศนี้ จะกระทำได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น กระบวนการตรวจสอบในชั้นก่อนฟ้องตามประกาศดังกล่าวจึงมิได้ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือสิทธิมนุษยชนแต่ประการใด

สำหรับปัญหาว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือไม่ นั้น เห็นว่าในการทำหน้าที่ของ คตส. บุคคลที่จะได้รับผลกระทบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเข้าข่ายที่ถูกตรวจสอบได้ ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติรับรองให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชั้นหนึ่งแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกชั้นหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ระบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ขาดตอน ในทำนองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความต่อเนื่องของการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มิได้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะเป็นบทมาตราใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มิได้เป็นการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบอื่นใดขึ้นใหม่ เป็นเพียงแต่การขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปอีกระยะหนึ่งตามความจำเป็น เพื่อให้ คตส. สามารถทำหน้าที่ที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ คตส. ดำเนินการต่อไปได้เฉพาะ "การตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องที่ดำเนินการอยู่แล้ว (และ) ยังไม่แล้วเสร็จ" เท่านั้น จะรับเรื่องใหม่อื่นใดมาตรวจสอบหรือสอบสวนเพิ่มขึ้นอีกมิได้ ทั้งระยะเวลาในการดำเนินการของ คตส. ที่ขยายให้ก็จำกัดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นระยะเวลาเพียงเก้าเดือนเท่านั้น อันเป็นระยะเวลาที่มิได้เนิ่นนานจนเกินสมควรแก่กรณีแต่อย่างใด การตราพระราชบัญญัตินี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแก่สุจริตชนทั่วไปว่ามิได้มีเจตนาซ่อนเร้นไปในทางมิชอบหรือเพื่อกลั่นแกล้งบุคคลใด เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่อยู่ในกรอบแห่งความจำเป็นและพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งมิได้มีผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแต่ประการใด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่มีส่วนใดที่ไปขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจนกล่าวได้ว่าขัดหรือแย้งต่อบทมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้มีมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติรับรองไว้ในบทเฉพาะกาลอีกชั้นหนึ่งด้วยว่า "บรรดาการใดๆที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้"

เมื่อประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การตราพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดีนี้จึงเป็นเพียงการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ต้องได้รับการรับรองตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญนี้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ข้ออ้างที่ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ นั้น เห็นว่า ตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของ คตส. ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ มิได้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตราใดเลย

ส่วนคำโต้แย้งอื่น เมื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๐๗ ก วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๑ **วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) ผู้ร้อง อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... นี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตรวจสอบถึงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ สว ๐๐๐๗/๑๘๗๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ชี้แจงเกี่ยวกับการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามข้อ ๓ ปรากฏว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๙๙ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อาจมีผล

ให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

นอกจากนี้ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้เสนอไปเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ตกไปนั้น ก็อาจมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกันไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

๓. ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ข้อ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีมีความเห็นก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และส่งความเห็นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุมจึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ๑๒๑ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีไม่จำต้องวินิจฉัยคำขอ ข้อ ๒ ของผู้ร้อง ว่าร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๑ ก วันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

ಪಡ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๑ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๑. **<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>**

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ...” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง นอกจากนี้ มาตรา ๒๖๖ (๑) (๒) และ (๓) ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภาและการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย

(๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน

(๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน

(๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา

(๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน

(๕) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานสภาสถาบัน รองประธานสภาสถาบัน และกรรมการสภาสถาบันตาม (๓) และ (๔) และ

(๖) เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการของสภาสถาบัน”

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือเชิญประชุมไปถึงผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า เนื่องจากสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ดังนั้นจึงมีปัญหาในประเด็นข้อกฎหมายว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยตำแหน่ง หากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยและไม่ประสงค์จะส่งผู้แทนก็จะมีปัญหาว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยจะเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รวมทั้งกรณีตามมาตรา ๗ (๕) ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองด้วยก็จะมีปัญหาในลักษณะเดียวกันว่า บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นแรก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔)

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติข้อห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น... และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ... รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ในประเด็นว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา โดยที่ตำแหน่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. นั้น จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎ ก.ร. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของ ก.ร. ดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการตอบสนองต่อการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๙ บัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับ

กิจกรรมต่าง ๆ อนุมัติแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และการบริหารงานของสถาบัน ออกข้อบังคับและวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบัน อนุมัติให้ประกาศนียบัตร สัมฤทธิบัตรและวุฒิบัตรของสถาบันออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล รวมทั้งแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ ...(๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัตินี้ จะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ก็สามารถกระทำได้ ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและ

การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติการกระทำอันต้องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง

เห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๕ ก วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค ๑

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๑ วันที่ ๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ ๑ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ ๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงสรุป</u>

สำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งความเห็นของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ โดยมีลำดับความเป็นมา ดังนี้

๑. อัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ได้ยื่นฟ้องพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ ๑ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฐานความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกันเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี และเป็นเจ้าพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น เป็นเจ้าพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสองตาม

๑.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔, ๑๐๐ และ ๑๒๒ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔

๑.๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓, ๘๓, ๘๖, ๙๐, ๙๑, ๑๕๒ และ ๑๕๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ และ ๑๓ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

๑.๓ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙

๒. จำเลยทั้งสองยื่นคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาคำร้องของจำเลยทั้งสองแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจำเลยในฐานะผู้ร้องโต้แย้งนั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงจำกัดอยู่เฉพาะการขัดหรือแย้งต่อ “รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เท่านั้น แต่โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่อ้างว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปขัดหรือแย้งนั้น มีเนื้อความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรวมพิจารณาวินิจฉัยไปด้วยกันได้

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีข้อความอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ อีก

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วแบบรวม ๆ ในมาตราเดียว ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดแยกเป็นรายมาตรา ส่วนมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ไม่ได้บัญญัติเรื่องการวินิจฉัยในกรณีต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค รวมทั้งการวินิจฉัยในกรณีต่าง ๆ ไว้ครบถ้วนแล้ว จึงไม่จำต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ อีก

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติในมาตรา ๓๒๙ บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้แล้วเสร็จในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการร่ำรวยผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา เป็นต้น อันเป็นการกำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดสาระสำคัญในเบื้องต้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดสาระสำคัญและวิธีการตรากฎหมายดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ ก็ได้รับรองให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น จึงไม่จำต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสอง อีก แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะให้การรับรองและยืนยันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๓ ก็ตาม แต่บทบัญญัติในมาตรา ๒๙ ก็ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกระทำเท่าที่จำเป็น มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นมิได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ เป็นการอธิบายหรือให้ความหมายของคำต่าง ๆ ที่ใช้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้มีความชัดเจนภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย มาตรา ๑๐๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการใน ๔ ลักษณะ เป็นบทบัญญัติกำหนดการกระทำอันเป็นความผิด เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางอันจะนำมาซึ่งการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยวรรคสามให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีช่องว่างให้ผู้กระทำผิดหลบเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีเหตุผลและความชอบธรรมรองรับอยู่แล้ว เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี พร้อมทั้งคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการหรือกระทำการให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในระบบราชการอย่างกว้างขวาง และที่บัญญัติเช่นนี้เพื่อมิให้มีผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อความเหมาะสม และเหมาะกับสภาพปัญหาของประเทศชาติ บทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ นี้มีสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๓๑ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๖๗ ส่วนมาตรา ๑๒๒ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนถือว่าเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีเพื่อทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับใช้ได้จริง และมาตรการบังคับดังกล่าวก็อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมทางกฎหมาย โดยวรรคสองยังบัญญัติทางแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมไว้ด้วยว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ เพราะมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรและมิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่จำเลยกระทำการดังที่กล่าวหามิใช่บทบัญญัติที่มีผลย้อนหลังไปลงโทษทางอาญาแก่บุคคล กับทั้งไม่ได้เป็นบทสันนิษฐานความผิด อันจะเป็น

ภาระให้จำเลยพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง แต่โจทก์ยังต้องมีภาระพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปนั่นเอง และมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล เพราะมิได้ล่วงละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินความพอเหมาะพอควรแก่กรณีแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวก็สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ และหลักธรรมาภิบาลอันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๗ ก วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายบท นามบุตร
พันโท ณัติพนธ์ สุขยิ่ง ผอ.กค.๗
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายบท นามบุตร
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ **วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายสมเกียรติ บุญศิริ กับพวกรวม ๑๐ คน) ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดขอนแก่น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ส่งความเห็นของศาลฎีกาและคำโต้แย้งของโจทก์ที่ ๑ ถึงที่ ๑๐ (นายสมเกียรติ บุญศิริ ที่ ๑ นางลัดดาวัลย์ บุญศิริ ที่ ๒ นายวิชัย บุญศิริ ที่ ๓ นายสมนึก บุญศิริ ที่ ๔ นายสมบัติ บุญศิริ ที่ ๕ นายสมศักดิ์ บุญศิริ ที่ ๖ นางสาวพิมพ์กมล บุญศิริ ที่ ๗ นางสาวคนึงนุช บุญศิริ ที่ ๘ นางสาวภัทริน บุญศิริ ที่ ๙ และนายดำรงค์ บุญศิริ ที่ ๑๐) ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดขอนแก่น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายสมเกียรติ บุญศิริ ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน เป็นโจทก์ ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ลงนามในคำสั่งจังหวัดขอนแก่นที่ ๒๑๑๖/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๕ ให้ถอนสัญชาติไทยของโจทก์ทั้งสิบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้นายอำเภอจำหน่ายชื่อโจทก์ทั้งสิบออกจากทะเบียนบ้าน โดยอ้างว่าโจทก์ที่ ๑ และที่ ๒ เป็นคนญวนอพยพ ทำให้โจทก์ทั้งสิบได้รับความเสียหาย โดยกล่าวในคำฟ้องว่า โจทก์ที่ ๑ เกิดที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ส่วนโจทก์ที่ ๒ เกิดที่ ตำบลนาหว้า อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ โจทก์ที่ ๑ และที่ ๒ อยู่กินฉันสามีภริยาตลอดมาและมีบุตรด้วยกัน ๘ คน คือโจทก์ที่ ๓ ถึงที่ ๑๐ เมื่อโจทก์ทั้งสิบเกิดในประเทศไทย จึงเป็นบุคคลสัญชาติไทย คำสั่งถอนสัญชาติโจทก์ทั้งสิบจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาให้โจทก์ทั้งสิบมีสัญชาติไทย และสั่งให้จำเลยเพิกถอนคำสั่งจังหวัดขอนแก่นที่ ๒๑๑๖/๒๕๒๕ และให้ใส่ชื่อและสัญชาติไทยของโจทก์ทั้งสิบในทะเบียนบ้าน หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา

ศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยพิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่โจทก์และจำเลยนำสืบแล้วเห็นว่า คำสั่งจังหวัดขอนแก่นที่ ๒๑๑๖/๒๕๒๕ ให้ถอนสัญชาติโจทก์ทั้งสิบชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้องโจทก์

โจทก์ทั้งสิบยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่น และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ว่า ที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโจทก์ชอบแล้ว อุทธรณ์ของโจทก์ทั้งสิบฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

โจทก์ทั้งสิบยื่นฎีกาและยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒ นอกจากนี้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในคำฟ้องฎีกา โจทก์ทั้งสิบยกข้อต่อสู้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ข้อ ๑ ที่จำเลยอ้างเป็นเหตุถอนสัญชาติไทยของโจทก์ที่ ๓ ถึงที่ ๗ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ข้อ ๒ ที่จำเลยยกขึ้นเป็นข้ออ้างว่า โจทก์ที่ ๘ ถึงที่ ๑๐ ไม่ได้สัญชาติไทย รวมทั้งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕) และ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ บัญญัติให้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ มีผลใช้บังคับกับผู้ที่เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับด้วยนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะเหตุว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน และยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เพราะมีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่จะมีสัญชาติไทยของโจทก์ทั้งสิบอีกด้วย ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้โจทก์ทั้งสิบมิได้ยกขึ้นว่ากล่าวในศาลล่างทั้งสอง โจทก์ทั้งสิบย่อมยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นฎีกาได้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวศาลฎีกาจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ เมื่อมีข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ให้ส่งข้อโต้แย้งของโจทก์ทั้งสิบเฉพาะข้อที่ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒ รวมทั้งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พระราชบัญญัติสัญชาติ

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว

๑. ประเด็นที่ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ กรณีจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

๒. ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในระหว่างพิจารณาคำร้องนี้ได้มีพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มีผลทำให้ความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ กรณีเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับแล้ว แต่โดยที่ความในวรรคสองของมาตรา ๗ ทวิ ยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่เพิ่มข้อความว่า “หรือเป็นการทั่วไป” ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณยิ่งกว่าเดิม ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับวินิจฉัยให้ ส่วนความในวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ มีการแก้ไขมากและหลักการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยให้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สัญชาติและการเสียสัญชาติแก่บุคคลจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำหรับบทบัญญัติ มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ (๒) อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่สภาพและสถานะทางด้านประวัติศาสตร์ ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอกัน ไม่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ อันจะทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในการได้หรือเสียสัญชาติตามกฎหมาย อีกทั้งไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้นมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อันจะเป็นความผิดอาญา กรณีไม่มีประเด็นปัญหาให้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นบทบัญญัติที่ลงโทษบุคคลทางอาญาโดยไม่มีความผิด ไม่มีโทษและไม่มีกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาบุคคลย้อนหลังหรือไม่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

ส่วนมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักการที่บุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง จะไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งเป็นการเฉพาะรายให้บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกัน คือ หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด บทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองดังกล่าวใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นการขยายโอกาสให้บุคคลทุกคนที่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง สามารถยื่นขอสัญชาติไทยได้โดยเสมอกัน ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล กรณีถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้น มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อันจะเป็นความผิดอาญา ย่อมไม่มีกรณีที่จะพิจารณาว่าเป็นบทบัญญัติที่ลงโทษบุคคลทางอาญาโดยไม่มีความผิด ไม่มีโทษและไม่มีกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาบุคคลย้อนหลังหรือไม่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

๓. ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้นำมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การไม่ได้สัญชาติไทย

โดยการเกิดและข้อยกเว้น มาใช้บังคับกับผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย เว้นแต่ผู้ได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่แล้วก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ การที่มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิ ไปใช้บังคับย้อนหลังดังกล่าว แม้ส่งผลกระทบต่อบุคคลทั้งด้านบวกและด้านลบ แต่ก็เป็นการใช้บังคับทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกันตามกฎหมาย หรือไม่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในการได้หรือไม่ได้สัญชาติไทย กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้น แม้มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับมาตรา ๗ ทวิ ย้อนหลังดังกล่าว อาจเป็นผลร้ายแก่บุคคลบางรายที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ แต่ก็ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดหรือกำหนดโทษทางอาญา อันจะทำให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาในการกระทำก่อนที่จะมีกฎหมายใช้บังคับแต่อย่างใด กรณีมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังไปเอาผิดหรือลงโทษทางอาญาแก่บุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

ส่วนมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ แต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง อาจได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรณีเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และมิได้เป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลังไปเอาผิดหรือลงโทษทางอาญาแก่บุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๑ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของนาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรวม ๓๐ คน ผู้ร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. ผู้ร้องเสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยมีความเห็นดังนี้

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งแรกเริ่มที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีก็มีความเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จึงได้มีหนังสือมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทักท้วงการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หลังจากนั้นปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางท่านได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี และต่อมารัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอถอนหนังสือทักท้วงดังกล่าว เมื่อร่างกฎหมายนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน กรณีจึงต้องห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เว้นแต่จะได้ส่งไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน แต่ปรากฏว่าไม่มีการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ประการใด การถอนหนังสือจึงไม่มีผลตามกฎหมายว่าเป็นการให้ความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นร่างกฎหมายที่ต้องห้ามมิให้เสนอและพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อนึ่ง ในชั้นกรรมาธิการมีการแปรญัตติและมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คือ การให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่ปรากฏว่ามีการรวบรัด ไม่มีการดำเนินการดังกล่าวให้ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะยึดมั่นในคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม ตลอดจนจะยึดมั่นในหลักปรัชญาพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามที่แถลงนโยบายไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่มีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการทำลายสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ ทำให้ประชาชนลุ่มหลงและงมงายในอบายมุข ขัดกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทำลายผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมด้วย

(๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ บัญญัติให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นเจ้ามือหวยและแสวงหาผลประโยชน์จากความลุ่มหลงงมงายและความเพ้อฝันของประชาชน มอมเมาประชาชนให้เสื่อมเสียคุณธรรมและทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศ

(๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่การที่รัฐจะเป็นเจ้ามือหวยบนดินเสียเองตามร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการทำลายแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างถึงแก่น เพราะยุยงส่งเสริมสนับสนุนมอมเมาประชาชนให้ลุ่มหลงงมงายและฝักใฝ่ในอบายมุข ไม่รู้จักความพอเพียง ไม่รู้จักเหตุผล ไม่รู้จักความพอประมาณ

(๕) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๒) บัญญัติให้สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการประกอบกิจการ ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกอบสัมมาอาชีพ ที่ยึดคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐเป็นเจ้ามือหวย ส่งเสริมให้ประชาชนเล่นหวย มอมเมาให้ประชาชนเล่นหวย เป็นการทำลายคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม

(๖) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ แต่รัฐบาลโดยหน่วยงานของรัฐกลับฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ สมรู้ และสมยอม ยืมมือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนให้เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ แทนที่รัฐบาลจะเป็นฝ่ายเสนอเสียเอง โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนดังที่ปรากฏเป็นข่าวว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จ่ายเงินค่าตอบแทนในลักษณะค่าวิจัยให้กับผู้ใกล้ชิดของสมาชิกบางคนที่เสนอร่างกฎหมายนี้เป็นค่าตอบแทน เป็นการกระทำที่ จงใจหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งชาติ

(๗) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่ฉ้อฉลงบประมาณแผ่นดิน และหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้เป็นการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ทั้งปวงที่เป็นของรัฐจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และหากจะมีการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน รัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับให้ตราเป็นกฎหมายงบประมาณ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก่อนเป็นรายปีหรือรายครั้งไป แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้นำรายได้ซึ่งเป็นของรัฐเอาไปใช้จ่ายโดยตรง โดยไม่ต้องนำเงินส่งกระทรวงการคลัง เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณทำให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายงบประมาณ และหลีกเลี่ยงไม่ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายเงินนั้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ใช้เล่ห์กลอุบายฉ้อฉลเงินแผ่นดิน

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ...” และมาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๓๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในขณะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน ๒๕๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) และให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเลขาธิการวุฒิสภา ชี้แจงแสดงความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่า (๑) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (๒) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายใน

มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มิใช่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่าเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมิใช่

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการวุฒิสภาส่งและชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๒๔ นาฬิกา อันเป็นวันเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายสังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุม ๑๕๕ คน ซึ่งครบองค์ประชุม ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๙.๓๗ นาฬิกา อันเป็นวันเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๔๙ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม แต่ข้อเท็จจริงสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายสังศิต พิริยะรังสรรค์ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นก่อนหน้านั้นพิจารณา เพื่อให้รวมพิจารณาร่างทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ และนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ เป็นผู้เสนอ เสร็จแล้ว จึงเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ร่างมาตรา ๓ มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๙๒ คน ส่วนร่างมาตรา ๔ มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๙๓ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ในเวลา ๑๒.๐๗ นาฬิกา มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุมเพียง ๑๑๒ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ได้ ดังนั้น จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม แล้ว กรณีคำขออื่นไม่จำต้องวินิจฉัย เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๑ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของนายวรัชย์ ชวพงษ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะรวม ๕๑ คน ผู้ร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีบทบัญญัติบางมาตราเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในครอบครัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ แต่ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ด้วย จึงเป็นการตราร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

๒. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “คู่สมรส” และ “ญาติ” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ รวมตลอดจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในครอบครัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ขัดต่อหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่าบุคคลไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง กระทบในสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

(๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่ได้มีความหมายเฉพาะบุคลากรของรัฐ อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลนอกภาครัฐซึ่งเป็นเอกชนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งที่หน่วยงานภาครัฐต้องอาศัยบุคคลดังกล่าวมาช่วยงานของทางราชการ มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลที่ยอมตนเข้ามาเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการเหล่านี้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น

(๒) คำว่า “คู่สมรส” และ “ญาติ” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความหมายรวมไปถึงผู้อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยไม่จดทะเบียนสมรส และไม่ว่าจะเกี่ยวพันทางนิตินัยหรือพฤตินัย ซึ่งเป็นการก้าวล่วงและละเมิดหลักการสำคัญ

(๓) คำว่า “ญาติ” ซึ่งถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความหมายกว้างขวางถึง ๘ ประเภท และอาจนับรวมได้ถึง ๘๔ คน

(๔) การจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๕ วรรคห้า นั้น จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้กระทำเอง แต่คู่สมรสและบุตรไม่ว่าโดยนิตินัยหรือพฤตินัยเป็นผู้กระทำ กฎหมายให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้รู้เห็นเป็นใจหรือยินยอม เป็นการสันนิษฐานว่าบุคคลมีความผิดไว้ก่อน อันเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ทางปฏิเสธให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นข้อสันนิษฐานที่กระทำต่อเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินจำเป็นเกินสมควรแก่เหตุและขัดต่อมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

(๕) ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้ครอบคลุมไปถึงผู้ที่มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือญาติด้วย ดังปรากฏในมาตรา ๖ ที่ให้สันนิษฐานว่า บุคคลใดรับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ถือว่ามีความผิดทันที เพราะร่างพระราชบัญญัติให้ถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่ได้รู้เห็นหรือยินยอม อันเป็นการผลักภาระการพิสูจน์เชิงปฏิเสธไปให้บุคคลซึ่งอยู่นอกภาครัฐหรือเอกชน แต่ได้ประโยชน์ด้วย ทั้ง ๆ ที่ผู้นั้นอาจไม่ได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าว

(๖) การรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ตามมาตรา ๘ มิได้ห้ามเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ห้ามเลยไปถึงคู่สมรสและญาติ อาจมีถึง ๘๔ ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพที่เกินจำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนเลขาธิการวุฒิสภา ส่งเอกสารและชี้แจงแสดงความเห็นแล้ว

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๕๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในขณะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน ๒๕๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ในประเด็นแรกว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นี้ มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิก เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทน สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็น การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมี สมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ ของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการวุฒิสภาส่งและชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ ในวันพุธที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๗๘ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๐ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียง ลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ บังคับอยู่ในขณะนั้นได้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ในวาระที่สาม คือ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ มีสมาชิกมาประชุมเพียง ๙๕ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือ การออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ได้

ดังนั้น เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมและไม่อาจถือการออกเสียง ลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่า

การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีคำขออื่นไม่จำต้องวินิจฉัย เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๑ ก วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑ - ๒๓/๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลยุติธรรมส่งคำร้องของนางเรวดี อังควัฒนากระวี นางรักชนก รัตนพันธ์ และบริษัทแกลลี่ไวท์ โคราช จำกัด รวม ๓ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

๑.๑ คำร้องของนางเรวดี อังควัฒนากระวี จำเลยที่ ๓ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดลำปาง ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดลำปาง ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ ในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ นางสาวญาณิสรา อังควัฒนากระวี ได้เสนอราคาสูงสุดเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้เสนอราคาดังกล่าวไม่วางเงินค่าซื้อทรัพย์ส่วนที่เหลือภายในกำหนดเวลา เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงนำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวขายทอดตลาดอีกครั้งในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ในการขายทอดตลาดครั้งนี้มีผู้เสนอซื้อในราคา ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาขายทอดตลาดครั้งก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้งดการขายทอดตลาดไว้ ต่อมาในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ มีผู้เสนอซื้อในราคา ๑,๓๕๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยได้คัดค้านราคาในการขายทอดตลาดครั้งนี้ เนื่องจากการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ขายได้ราคา ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในการขายทอดตลาดครั้งนี้ แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าราคาที่เสนอสูงสุดเป็นราคาที่สมควรขายได้แล้ว จึงมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินไปในราคาดังกล่าว

จำเลยที่ ๓ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ต่อศาลจังหวัดลำปางขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดและขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาในกรณีที่การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีจำนวนต่ำเกินสมควรได้เพียงครั้งเดียว เป็นการจำกัดสิทธิเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่ได้ประโยชน์

๑.๒ คำร้องของนางรักชนก รัตนพันธ์ จำเลยในคดีแพ่งของศาลจังหวัดแพร่ ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดแพร่ ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลย รวม ๒ แปลง ในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ มีผู้เสนอราคาซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแปลงที่ ๑ เป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยได้คัดค้านราคาขายทอดตลาดไว้ ต่อมาในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาเห็นว่าราคาที่เสนอสูงสุดเป็นราคาที่สมควรขาย และเคยมีผู้คัดค้านราคาในการขายครั้งก่อนแล้ว จึงมีคำสั่งให้ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแปลงที่ ๑ เป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดครั้งก่อน ซึ่งต้องผูกพันราคาตามราคาที่เสนอ และมีคำสั่งให้ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแปลงที่ ๒ เป็นเงิน ๒,๖๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้เสนอซื้อ โดยไม่ฟังคำคัดค้านของจำเลย

จำเลยได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ต่อศาลจังหวัดแพร่ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด และขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ เนื่องจากเห็นว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาในกรณีที่การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีจำนวนต่ำเกินสมควรได้เพียงครั้งเดียว และวรรคสี่ที่บัญญัติให้คู่ความฝ่ายที่ถูกศาลยกคำร้อง ไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์และฎีกา เป็นการจำกัดสิทธิเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่ได้ประโยชน์

๑.๓ คำร้องของบริษัท แกลลี่ไวท์โคราช จำกัด จำเลยที่ ๑ และนายเกรียงไกร เสรีมานะกิจ จำเลยที่ ๒ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดนครราชสีมา ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดนครราชสีมา ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๑ โฉนดเลขที่ ๑๑๑๕๖ ตำบลหมื่นไวย (บ้านเกาะ) อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา รวม ๑ แปลง ในการขายทอดตลาดวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ มีผู้เสนอราคาสูงสุด เป็นเงิน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยได้คัดค้านราคาขายทอดตลาดไว้ ต่อมาในการขายทอดตลาดวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ มีผู้เสนอซื้อในราคา ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าเป็นราคาที่สูงกว่าการขายทอดตลาดครั้งก่อน จึงมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินไปในราคาดังกล่าว

จำเลยได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดและยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ เนื่องจาก

เห็นว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ที่บัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาในกรณีที่การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีจำนวนต่ำเกินสมควรได้เพียงครั้งเดียว เป็นการจำกัดสิทธิเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่ได้ประโยชน์

เนื่องจากคำร้องทั้ง ๓ คำร้อง คู่ความในแต่ละคำร้องได้โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ ซึ่งเป็นกลุ่มมาตราเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้รวมพิจารณาทั้ง ๓ คำร้อง เข้าด้วยกัน

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ ๑ เป็นคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้รับไว้วินิจฉัยและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนคำร้องที่ ๒ และคำร้องที่ ๓ เป็นคำร้องที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้รับไว้วินิจฉัยและอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคห้า บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสามให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ ให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย คำร้องทั้ง ๓ คำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้ง ๓ คำร้อง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ ได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยในส่วนของมาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดต้องผูกพันกับราคาที่เสนอเป็นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เสนอราคา และให้การขายทอดตลาดที่มีการคัดค้านว่าราคาในการขายทอดตลาดมีจำนวนต่ำเกินสมควร ในการขายครั้งต่อไปหากมีผู้เสนอราคาสูงสุดในจำนวนไม่สูงกว่าจำนวนที่ผู้เสนอราคาสูงสุดได้เสนอในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน หรือไม่มีผู้ใดเสนอราคาเลย ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน แต่หากมีผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไปในจำนวนสูงกว่าจำนวนที่ผู้เสนอราคาสูงสุดได้เสนอในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น โดยไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีได้มีโอกาสคัดค้านราคาในการขายทอดตลาดได้อีก นอกจากนี้ ยังแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของมาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ โดยบัญญัติให้คดีที่มีการร้องขอเพิกถอนการขายทอดตลาดด้วยเหตุราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินมีจำนวนต่ำเกินสมควร อันเนื่องมาจากการคบคิดกันฉ้อฉลในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในการเข้าสู้ราคา หรือความไม่สุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นที่สุดในศาลชั้นต้น ซึ่งเดิมบัญญัติให้

สามารถอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์ได้ โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ คือ “โดยที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการงดการบังคับคดีของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ใช้อยู่ปัจจุบันบางส่วนยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปด้วยความเป็นธรรมโดยคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีและให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยการขายทอดตลาด”

ในประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยในการขายทอดตลาดครั้งแรกได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องเลื่อนการขายทอดตลาดออกไป ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีได้คัดค้านว่าราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีผู้เสนอราคาสูงสุดมีจำนวนต่ำเกินสมควร เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่คัดค้านหรือไม่ก็ตาม หาผู้ซื้อที่จะเสนอซื้อในราคาที่บุคคลดังกล่าวต้องการมาเสนอซื้อในการขายทอดตลาดครั้งต่อไปโดยผู้เสนอราคาสูงสุดต้องผูกพันกับราคาที่ตนเสนอเป็นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เสนอราคา และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไป หากมีผู้เสนอราคาไม่สูงกว่าราคาที่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดครั้งก่อนหรือไม่มีผู้เสนอราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดครั้งก่อนแต่หากมีผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไปในจำนวนสูงกว่าจำนวนที่ผู้เสนอราคาสูงสุดได้เสนอในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในครั้งต่อไปจะมิได้เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีได้มีโอกาสคัดค้านราคาโดยอ้างว่าราคามีจำนวนต่ำเกินสมควรก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถดำเนินการ ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด มิฉะนั้นแล้ว หากเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านราคาได้อีก ก็อาจมีการคัดค้านราคาในลักษณะเช่นนี้ทุกครั้ง เป็นเหตุให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จลงได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ซื้อทรัพย์สินได้โดยสุจริตจากขายทอดตลาด ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในส่วนของผู้คัดค้านราคา บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านราคาได้มีโอกาสคัดค้านราคาและจัดหาผู้ซื้อที่จะเสนอราคาตามที่ตนต้องการ

มาในการขายทอดตลาดครั้งแรกแล้ว และหากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดจากการคบคิดกันฉ้อฉลในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในการสู้ราคา หรือความไม่สุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้คัดค้านราคาก็อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสอง แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว จะจำกัดสิทธิของผู้คัดค้านราคาในการขายทอดตลาดอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ ที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า “คำสั่งของศาลตามวรรคสองให้เป็นที่สุด” แทนบทบัญญัติเดิมที่ว่า “คำสั่งของศาลตามวรรคสองให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” เห็นว่า แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ จะเป็นการจำกัดสิทธิของคู่ความในการที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์ได้ก็ตาม แต่การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ก็เพื่อให้คดีที่มีการร้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามมาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสอง เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

ในประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมิได้มีบทบัญญัติในส่วนใดเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ จึงมีประเด็นแต่เพียงว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการทั่วไปให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมซึ่งต้องดำเนินการไปตามลำดับชั้นของศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา หาได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่ความในการที่จะได้รับการ

พิจารณาในศาลยุติธรรมให้ครบทั้งสามชั้นแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากความตอนท้ายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่า กฎหมายอาจกำหนดให้แต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาคดีเป็นกรณีพิเศษและหรือให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นที่ยุติในศาลใดศาลหนึ่งก็ได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกา ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำร้อง จึงไม่จำต้องพิจารณาวินิจฉัย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๓๐ ก วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายปราณพงษ์ ติลภัทร
นายสำราญ นาบุตร ผอ. กค. ๕
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔ - ๒๕/๒๕๕๑ **วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลยุติธรรมส่งคำร้องของนายบุญชัย วสุนธรา และนายพสิษฐ์ หรือพรชัย เดชกูลพรศิริ หรือ กูลพรศิริ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ รวม ๒ คำร้อง กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๑.๑ คำร้องของนายบุญชัย วสุนธรา จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดฉะเชิงเทรา ขายทอดตลาดที่ดินของจำเลยที่ ๑ รวม ๒ แปลง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ประเมินราคาที่ดินขณะยึดเป็นเงิน ๙๐๐,๐๐๐ บาท ในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ มีผู้เสนอซื้อให้ราคา ๔๖๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์ได้คัดค้านว่าราคาดังกล่าวต่ำเกินสมควรและควรขายในราคา ๖๓๐,๐๐๐ บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้เลื่อนการขายทอดตลาดออกไป และให้ผู้เสนอราคาสูงสุดทำสัญญาผูกพันกับการเสนอราคาดังกล่าวเป็นระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันเสนอราคา ต่อมาในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ โจทก์ได้เสนอราคาสูงสุด เป็นเงิน ๔๗๐,๐๐๐ บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าเป็นราคาที่สมควรขาย จึงมีคำสั่งให้ขายทรัพย์ไปในราคาดังกล่าว

จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด และยื่นคำแถลงลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ขอให้ศาลจังหวัดฉะเชิงเทราส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า ในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ โจทก์ในฐานะเจ้าหนี้ได้ประมูลซื้อไว้เองในราคา ๔๗๐,๐๐๐ บาท สูงกว่าผู้เสนอซื้อในการขายทอดตลาดครั้งก่อนเพียง ๑๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ คัดค้านว่าราคาต่ำไป แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ฟังคำคัดค้าน โดยอ้างเหตุเคยมีการคัดค้านในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ แล้วจึงขายทรัพย์สินดังกล่าวให้โจทก์ในราคา ๔๗๐,๐๐๐ บาท ต่ำกว่าราคาประเมินเกือบเท่าตัว และต่ำกว่าราคาที่โจทก์เคยคัดค้านราคาไว้ถึง ๑๖๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ สืบเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ หากการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งนี้มีผู้เสนอราคาสูงกว่าการขายทอดตลาดครั้งก่อนโดยไม่ต้องฟังคำคัดค้านของเจ้าของทรัพย์ เป็นเหตุให้ขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไม่ได้รับการคุ้มครองบทบัญญัติดังกล่าวสนองต่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าหนี้อาศัยช่องทางตามบทบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการโดยรวบรัดโดยไม่คำนึงถึงมูลค่าราคา บทบัญญัติดังกล่าวกระทบต่อ

สาระสำคัญของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง จึงตราขึ้นโดยฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ ต้องด้วยมาตรา ๖ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

๑.๒ คำร้องของนายพสิษฐ์ หรือพรชัย เดชกูลพรศิริ หรือกูลพรศิริ จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดฉะเชิงเทรา ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของนายศิลปชัย เดชกูลพรศิริ หรือกูลพรศิริ จำเลยที่ ๒ รวม ๕ แปลง ในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กำหนดวิธีขายทอดตลาดที่ดินทั้ง ๕ แปลง โดยขายแปลงที่ ๑ แปลงที่ ๔ และแปลงที่ ๕ รวมกันไป แปลงที่ ๒ และแปลงที่ ๓ รวมกันไปตามคำแถลงของโจทก์ ต่อมาในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ โจทก์ได้เสนอราคาซื้อที่ดินแปลงที่ ๑ แปลงที่ ๔ และแปลงที่ ๕ เป็นเงิน ๑,๐๔๐,๐๐๐ บาท แปลงที่ ๒ และแปลงที่ ๓ เป็นเงิน ๕๒๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๕๖๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยได้คัดค้านราคาขายที่ดินทั้งหมด เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้งดการขายทอดตลาดไว้ ต่อมาในการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ขายทอดตลาดโดยวิธีการขายรวมทั้ง ๕ แปลง ซึ่งโจทก์ไม่คัดค้าน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้กำหนดราคาเริ่มต้น โดยใช้ราคาที่โจทก์ได้เคยเสนอราคาไว้ในการขายทอดตลาดครั้งก่อน เป็นจำนวนเงิน ๑,๕๖๐,๐๐๐ บาท และในการขายทอดตลาดครั้งนี้ โจทก์ได้เสนอราคาสูงสุดเป็นเงิน ๑,๖๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาสูงกว่าการขายทอดตลาดครั้งก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินไปในราคาดังกล่าว

จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินทั้ง ๕ แปลง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแจ้งวิธีการให้ผู้ที่สนใจทราบใหม่ แต่มิได้มีการดำเนินการดังกล่าว และจำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำแถลงลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ ต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดี เคาะไม้ขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่า ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งที่ผ่านมาหากมีการคัดค้านราคาแล้ว ในการขายทอดตลาดครั้งต่อไป หากได้ราคาไม่น้อยกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องฟังเสียงคัดค้านของเจ้าของทรัพย์ เป็นเหตุให้ขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไม่ได้รับการคุ้มครอง ทั้งราคาไม่เป็นไปตามความชอบธรรม บทบัญญัติดังกล่าวสนองต่อผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าหนี้ได้อาศัยช่องทางตามบทบัญญัตินี้ดำเนินการโดยรวบรัดไม่คำนึงถึงมูลค่าทรัพย์สินต่ำกว่าราคาประเมินหรือราคากลางของทางราชการ เนื่องจากต้องการให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินสำเร็จโดยเร็ว จึงเห็นว่า

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้เกินจำเป็นและล่วงล้ำเข้าสู่แดนมูลค่าราคาจนกระทบสาระสำคัญของกรรมสิทธิ์

เนื่องจากคำร้องทั้ง ๒ คำร้อง คู่ความในแต่ละคำร้องได้โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นกลุ่มมาตราเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้รวมพิจารณาทั้ง ๒ คำร้อง เข้าด้วยกัน

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้ง ๒ คำร้อง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับไว้วินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ต่อมามีการตราธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม ให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการใดที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้ง ๒ คำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยในการขายทอดตลาดครั้งแรกได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องเลื่อนการขายทอดตลาดออกไป ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีได้คัดค้านว่าราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีผู้เสนอราคาสูงสุดมีจำนวนต่ำเกินสมควร เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่คัดค้านหรือไม่ก็ตาม หาผู้ซื้อที่จะเสนอซื้อในราคาที่บุคคลดังกล่าวต้องการมาเสนอซื้อในการขายทอดตลาดครั้งต่อไปโดยผู้เสนอราคาสูงสุดต้องผูกพันกับราคาที่ตนเสนอเป็นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่เสนอราคา และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไป หากมีผู้เสนอราคาไม่สูงกว่าราคาที่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดครั้งก่อนหรือไม่มีผู้เสนอราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน แต่หากมีผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไปในจำนวนสูงกว่าจำนวนที่ผู้เสนอราคาสูงสุดได้เสนอในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในครั้งต่อไป จะมิได้เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ได้มีโอกาสคัดค้านราคาโดยอ้างว่าราคามีจำนวนต่ำเกินสมควรก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด มิฉะนั้นแล้ว หากเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านราคาได้อีก ก็อาจมีการคัดค้านราคาในลักษณะเช่นนี้ทุกครั้ง เป็นเหตุให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จลงได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ซื้อทรัพย์สินได้โดยสุจริตจากขายทอดตลาด ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในส่วนของผู้คัดค้านราคา บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านราคาได้มีโอกาสคัดค้านราคาและจัดหาผู้ซื้อที่จะเสนอราคาตามที่ตนต้องการมาในการขายทอดตลาดครั้งแรกแล้ว และหากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดจากการคบคิดกันฉ้อฉลในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในการสู้ราคา หรือความไม่สุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้คัดค้านราคาก็อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสอง

แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว จะจำกัดสิทธิของผู้คัดค้านราคาในการขายทอดตลาดอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ยังเป็นการจำกัดสิทธิโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๓๐ ก วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายดิเรก สุขสว่าง
นายสำราญ นาบุตร ผอ. กค. ๕
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๕๑ **วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลยุติธรรมส่งคำร้องของนางพรทิพย์ สุธรรมรัตน์บดี หรือสุธรรมรัตนบดี และนางนวลจันทร์ ลครพล หรือแก้วสง่า เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ รวม ๒ คำร้อง กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่

๑.๑ คำร้องของนางพรทิพย์ สุธรรมรัตน์บดี หรือสุธรรมรัตนบดี จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดกำแพงเพชร ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดกำแพงเพชร ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๑ รวม ๓ แปลง โดยมีราคาประเมินรวมพร้อมสิ่งปลูกสร้างในส่วนของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นเงิน ๘,๗๙๗,๓๕๐ บาท ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ไม่มีผู้ใดสนใจประมูลซื้อ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้งดการขายทอดตลาดไว้ ต่อมาในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ โจทก์เสนอราคาสูงสุดเป็นเงิน ๔,๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่จำเลยที่ ๑ ได้คัดค้านราคาขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้เลื่อนการขายทอดตลาดออกไปและให้จำเลยที่ ๑ หาผู้เข้าสู้ราคาให้ได้ตามที่ต้องการ มิฉะนั้นจะไม่ฟังคำคัดค้านอีก และในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ นายวุฒิไกร รัตนผุสดีกุล ได้เสนอราคาสูงสุดเป็นเงิน ๗,๑๐๐,๐๐๐ บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้เคาะไม้ขายทรัพย์สินดังกล่าว

จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ ต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด และยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชร โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาได้เพียงครั้งเดียว เป็นเหตุให้ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด ขายต่ำกว่าราคาที่ควรขายได้ถึง ๑,๙๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่เป็นธรรม และมาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้คำสั่งของศาลชั้นต้นเป็นที่สุด ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๔ จึงขอให้ศาลจังหวัดกำแพงเพชรรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๑.๒ คำร้องของนางนวลจันทร์ ลครพล หรือแก้วสง่า จำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดมหาสารคาม ข้อเท็จจริงมีว่า ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดมหาสารคาม ขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๑ ในการขายทอดตลาดวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ นายวิจิตร นันบุญมา เป็นผู้ประมูลซื้อได้ในราคา ๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ ได้คัดค้านราคาในการขายทอดตลาดครั้งนี้ แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ ได้บัญญัติให้มีการคัดค้านราคาขายทอดตลาดได้เพียงครั้งเดียว และจำเลยที่ ๑ ได้คัดค้านราคาในการขายทอดตลาดไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ จึงไม่ฟังคำคัดค้านของจำเลยที่ ๑

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด และโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาขายในการขายทอดตลาดได้เพียงครั้งเดียว และวรรคสี่ ที่บัญญัติให้คำสั่งของศาลชั้นต้นเป็นที่สุด เป็นการจำกัดสิทธิอันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๑๙ ทำให้ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ราคาต่ำ ก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๑

เนื่องจากคำร้องทั้ง ๒ คำร้อง คู่ความในแต่ละคำร้องได้โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ซึ่งเป็นกลุ่มมาตราเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้รวมพิจารณาทั้ง ๒ คำร้อง เข้าด้วยกัน

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำร้องมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ไปขัดหรือแย้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๓/๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๑๙ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง

๓. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๓๐ ก วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายดิเรก สุขสว่าง
นายสำราญ นาบุตร ผอ. กค. ๕
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของนายชัย เชษฐสมบัติ จำเลยที่ ๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๓๙/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๑๓๓/๒๕๔๗ ของศาลจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของนายชัย เชษฐสมบัติ จำเลยที่ ๒ (ผู้ร้อง) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๓๙/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๑๓๓/๒๕๔๗ ระหว่างธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัทลานคำอุตสาหกรรมอาหาร จำกัด จำเลยที่ ๑ นายชัย เชษฐสมบัติ จำเลยที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑.๑ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฟ้องจำเลยทั้งสองในข้อหาเบิกเงินเกินบัญชีค้ำประกัน ตั๋วสัญญาใช้เงิน ศาลจังหวัดอุบลราชธานีพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้สัญญาเบิกเงินเกินบัญชี พร้อมดอกเบี้ย อันเป็นสิทธิตามสัญญาที่พึงได้โดยชอบมาแต่เดิม ส่วนมูลหนี้ตั๋วสัญญาใช้เงินให้จำเลยทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้ พร้อมดอกเบี้ย นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้แก่โจทก์เสร็จสิ้น หากไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วนให้ยึดทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาดชำระหนี้ให้แก่โจทก์ หากขายทอดตลาดได้เงินสุทธิไม่พอให้ยึดทรัพย์อื่นออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์จนครบถ้วน

๑.๒ ผู้ร้อง (จำเลยที่ ๒) ยื่นคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ขอให้ศาลส่งคำร้องของผู้ร้องที่โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ และมาตรา ๓๐ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ยกคำร้อง ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่ง ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า เป็นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งผู้อุทธรณ์ต้องนำค่าธรรมเนียมซึ่งต้องใช้แทนคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาวางศาลและต้องเสียค่าขึ้นศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วย เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่นำมายื่นด้วย จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำสั่งว่า เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับอุทธรณ์โดยไม่นำเงินมาชำระตามคำพิพากษา หรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลชั้นต้น อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลชั้นต้น

ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ ๒ นั้น ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ เห็นพ้องด้วยในผล ให้ยกคำร้องค่าคำร้องเป็นพับ ผู้ร้องฎีกาคำสั่ง ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของจำเลยที่ ๒

๑.๓ ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ ที่บัญญัติว่า “...และนำค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงมาวางศาลและนำเงินมาชำระตามคำพิพากษาหรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่ง” เป็นบทบัญญัติที่ขัดขวางการนำคดีขึ้นศาลให้ครบ ๓ ศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง การที่ศาลยุติธรรมมีคำสั่ง “ยืนตามคำปฏิเสธของศาลชั้นต้น ให้เป็นที่สุด” ฎีกาไม่ได้นั้น เป็นคำสั่งที่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การตีความตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ ที่ให้คดีหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ถึงที่สุดในศาลอุทธรณ์ ต้องห้ามไม่ให้ฎีกาเป็นการตีความขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของจำเลยที่ ๒ เมื่อจำเลยที่ ๒ ฎีกาคำสั่งดังกล่าว ศาลชั้นต้นได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับฎีกาของจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับฎีกาและยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยที่ ๒ ตามทางการ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต่อไป

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๒๑๙ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๒๑๙

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่าควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๒๑๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล มาตรา ๑๙๗ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๑๙ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เป็นการจัดระเบียบและกำหนดโครงสร้างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้มีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา ๒๑๙ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่ความที่จะต้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรมให้ครบทั้งสามชั้นศาล รัฐธรรมนูญเพียงแต่ให้สิทธิบุคคลที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับคดีความสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ แต่การจะใช้สิทธิในศาลใดได้บ้างย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะกฎหมายบัญญัติให้ศาลแต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาคดีเป็นกรณีพิเศษและหรือให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นที่ยุติในศาลนั้น ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิพากษาคดีของศาลฎีกา มิได้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำร้องนี้ ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นที่สั่งไม่รับอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นโดยผู้อุทธรณ์ต้องนำค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงมาวางศาลและนำเงินมาชำระตามคำพิพากษาหรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลแทนการนำเงินที่จะต้องชำระตามคำพิพากษาให้ไว้ต่อศาลภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วน การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งต้องนำค่าฤชาธรรมเนียมมาวางศาลและนำเงินมาชำระตามคำพิพากษาหรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลนั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นการประกันว่าคู่ความที่ชนะคดีตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นจะได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาครบถ้วน รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมที่จะต้องใช้แทนคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและเป็นการป้องกันการประวิงคดี ทำให้การบังคับคดีล่าช้าออกไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงควรให้ผู้ชนะคดีมีหลักประกันการชำระหนี้ตามคำพิพากษา มิฉะนั้นผู้แพ้คดีอาจใช้กฎหมายในส่วนนี้เพื่อประวิงการบังคับคดี

ในประเด็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ เป็นบทบัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ถูกศาลชั้นต้นปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลอุทธรณ์ได้ โดยต้องนำค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงมาวางศาล และนำเงินมาชำระตามคำพิพากษา หรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง บทบัญญัติมาตรานี้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่คู่ความที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นในกรณีเช่นนี้อย่างเท่าเทียมกัน จึงมิได้กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย มิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค

ของบุคคล และยังเป็นการให้คู่ความที่อุทธรณ์คำสั่ง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความฝ่ายชนะคดีอย่างเท่าเทียมกัน มิได้เลือกบังคับแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งรายหนึ่งรายใดโดยเฉพาะเจาะจง โดยมีเหตุผลเพื่อเป็นการประกันว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รับชำระหนี้ มิให้มีการประวิงคดีและยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย หาได้กระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใดไม่ อีกทั้งบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ของผู้อุทธรณ์คำสั่งทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนปัญหาที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีว่าเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ส่วนมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จัดโครงสร้างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้เป็นตามลำดับชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่ความที่จะต้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรมให้ครบทั้งสามชั้น อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายได้บัญญัติว่า “...เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอาจมีบทบัญญัติให้ศาลแต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกรณีพิเศษ และหรือให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นที่ยุติในศาลนั้นหรือในศาลชั้นใดของศาลยุติธรรมก็ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกา ซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง การวางหลักเกณฑ์ให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ นี้ ก็เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความและผู้เกี่ยวข้องตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กรณีแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๒๑๙

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๙ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๓๓ อันเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๙๗

ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับประเด็นที่สองของคำร้องนี้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก คงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นการกล่าวถึงหลักการปกครองประเทศไทยที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด การที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการนั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามที่กฎหมายบัญญัติ การอุทธรณ์หรือฎีกาสามารถกระทำได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๙๗ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๓๔ ก วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘

ย่อโดย นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุวัชร หรือเรวัต โพธิ์รัศมี) ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๐๕/๒๕๔๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายสุวัชร หรือเรวัต โพธิ์รัศมี ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการสภาทนายความ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ กรณีมีมติไม่รับคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ และสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความมีคำวินิจฉัยยืนตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีและคำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนและออกใบอนุญาตเป็นทนายความให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) มิใช่เป็นการละเมิดสิทธิโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยหรือส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ และในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่นายสุวัชร หรือ เรวัต โพธิ์รัศมี ผู้ร้อง โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้ง นั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับ

บทบัญญัติของมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นกรณีที่ต้องวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติวางหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า ถ้ารัฐสภาจะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และกฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าเพื่อควบคุมและส่งเสริมการประกอบอาชีพทนายความ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการกลั่นกรองบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพทนายความอย่างมีระเบียบแบบแผนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้ามาแอบแฝงและหาประโยชน์จากการเป็นทนายความและควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้อยู่ในมรรยาทอันดีงาม ตลอดจนเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับบริการในทางคดีด้วยความมั่นใจจากวิชาชีพทนายความ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการอำนวยความยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีคดีความและผู้ประกอบวิชาชีพทนายความแล้ว ยังจะส่งผลถึงความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรมอันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม

ส่วนมาตรา ๓๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความว่า ผู้ซึ่งเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการสภาทนายความเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ เป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความนั้น หมายความว่า บุคคลผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความซึ่งเป็นผู้ซึ่งเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกมาก่อน จะเป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติก็ต่อเมื่อคณะกรรมการสภาทนายความเห็นว่าเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๕ (๖) จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดคุณสมบัติการเป็นทนายความโดยเด็ดขาด แต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสภาทนายความเป็นผู้พิจารณาว่าคดีเรื่องใดจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ อันเป็นผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ เพื่อให้มีการควบคุมและกลั่นกรองบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพทนายความ ประกอบกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

สภาทนายความในกรณีที่ไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตเป็นทนายความให้แก่ผู้ยื่นคำขอ คณะกรรมการสภาทนายความต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งในกรณี ไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาต และผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์การไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตเป็นทนายความดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามมาตรา ๓๖ อีกทั้งกฎหมายก็ไม่ได้ตัดสิทธิการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

สำหรับในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ที่มิได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิของผู้ซึ่งเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการสภาทนายความเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ทำให้ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความครั้งแรกไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากการเป็น ผู้ต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความได้ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพทนายความไปตลอดชีวิต เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่เป็นทนายความได้ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความเพราะได้กระทำการที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ และมีโอกาสขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตใหม่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่ถูกลบชื่อตามมาตรา ๖๙ ประกอบมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้นั้น เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) มิได้กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทนายความเป็นครั้งแรก กรณีเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีที่คณะกรรมการสภาทนายความเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ย่อมเป็นผลดีต่อผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตดังกล่าว เพราะผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทนายความมีสิทธิที่จะยื่นคำขอในเวลาใดก็ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา อีกทั้งกรณีที่บุคคลที่เป็นทนายความได้ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความเพราะเหตุได้กระทำการที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความนั้น จะขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความใหม่อีกก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความครั้งแรกแต่การที่ผู้ขอทั้งสองกรณีจะได้รับการจดทะเบียนและได้รับใบอนุญาตเป็นทนายความหรือไม่นั้นถือเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสภาทนายความตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) แม้จะเป็นบทบัญญัติให้คณะกรรมการสภาทนายความมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าคดีเรื่องใดจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทนายความ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพทนายความ แต่ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นประโยชน์ของมหาชนต้องมีความสำคัญกว่าการให้ความคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความซึ่งเป็นประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จำเป็นและมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ประกอบกับคณะกรรมการสภาทนายความมิอาจใช้อำนาจนั้นได้โดยเด็ดขาด หากแต่ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภานายกพิเศษและองค์กรศาลได้อีก พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย นั้น เป็นการโต้แย้งว่ากฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค.๓

ย่อโดย นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
รักษาการเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

๑.๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลคำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย เนื่องจากโครงการดังกล่าวมิได้ทำประชาพิจารณ์กับราษฎรในพื้นที่โครงการก่อสร้าง การดำเนินการทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีรายละเอียดเพียงพอเกี่ยวกับปัญหามลภาวะที่มีผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติและความเป็นอยู่ของราษฎร โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกมติที่ประชุมในการก่อสร้างที่ทิ้งขยะและสั่งให้ยกเลิกการก่อสร้างในบริเวณพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

๑.๒ ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โครงการก่อสร้างนี้ถือว่าเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน และก่อนเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอความร่วมมือจากคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบและหามาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนมากเห็นด้วย

๑.๓ ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายก็ตาม แต่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ การไม่ดำเนินการประชาพิจารณ์ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างบ่อกำจัดขยะมูลฝอยมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๑.๔ ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ เมื่อพิจารณาโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามแล้วไม่อยู่ในบังคับให้จำต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ในปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบดังกล่าวมิได้บังคับให้การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวนในเรื่องความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษายกฟ้อง

๑.๕ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การก่อสร้างโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องด้วยมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ และมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักที่ให้สิทธิต่อบุคคลที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผล ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นหลักบังคับเสร็จเด็ดขาด มิอาจจะให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมในการทำประชาพิจารณ์แต่ประการใด และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ที่ศาลปกครองขอนแก่นนำมาใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ อย่างชัดแจ้งและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั้งสองนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๑.๖ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ และต่อมาได้มีการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ให้รับคำร้องในประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ไว้พิจารณาวินิจฉัยและไม่รับในประเด็นที่โต้แย้งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๙ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้โครงการหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสองแต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ก็ดี หรือเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๕๖ ก วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ. กค. ๖

ย่อโดย นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔ - ๕/๒๕๕๒ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายภูวดล ทรงประเสริฐ ที่ ๑ บริษัทเอเอสทีวี (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๒ บริษัทไทยเดย์ ด็อทคอม จำกัด ที่ ๓) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๐๙๓/๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๙๖/๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องของนายภูวดล ทรงประเสริฐ กับพวกรวม ๓ คน และคำร้องของพลตรีจำลอง ศรีเมือง กับพวกรวม ๖ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ รวม ๒ คำร้อง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบแต่ละคำร้อง สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๐๙๓/๒๕๕๑ ระหว่างพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โจทก์ กับ นายภูวดล ทรงประเสริฐ กับพวกรวม ๓ คน จำเลย (ผู้ร้อง) ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้จัดให้มีการชุมนุมที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร และได้ปิดการจราจรเส้นทางถนนสาธารณะในบริเวณดังกล่าว โดยตั้งเวทีและมีการผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมากล่าวปราศรัยด้วยเครื่องขยายเสียงมีข้อความโจมตีรัฐบาลและใส่ความหมิ่นประมาทโจทก์ซึ่งเป็นราษฎร มิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ได้รับความเสียหายต่อผู้คนที่มาชุมนุม และได้เคลื่อนย้ายมาชุมนุมกันที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร ต่อมาได้เคลื่อนย้ายมาชุมนุมกันที่บริเวณด้านข้างทำเนียบรัฐบาลถนนพิษณุโลก กรุงเทพมหานคร และล่าสุดในวันที่โจทก์ฟ้องคดีนี้คณะบุคคลดังกล่าวได้เคลื่อนย้ายกลับไปชุมนุมกันที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์ หลังจากที่มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาจากศาลแพ่งให้คณะบุคคลดังกล่าวเปิดการจราจรและงดใช้เครื่องขยายเสียงในช่วงเวลาที่กำหนด โดยจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ได้จัดให้มีการโฆษณาเผยแพร่โดยถ่ายทอดสดคำปราศรัยบนเวทีดังกล่าวทางสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมเอเอสทีวีช่องนิวส์วันทางอินเตอร์เน็ตเวปไซด์ผู้จัดการออนไลน์ เวปไซด์เอเอสทีวี-ทีวีดอทคอม และทางสถานีวิทยุเอเอสทีวีเรดิโอ ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบตลอดเวลา ซึ่งการชุมนุมและการปราศรัยบนเวทีดังกล่าวยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงวันฟ้องคดีนี้ ซึ่งจำเลยที่ ๑ เป็นคนหนึ่งที่ขึ้นเวทีกล่าวปราศรัยใส่ความหมิ่นประมาท ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ได้กล่าวหรือไขข่าว

แพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณ และเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของโจทก์ ทำให้โจทก์ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากประชาชนทั่วไป โดยจำเลยที่ ๑ กล่าวหมิ่นประมาทโจทก์ในวาระต่างกัน การกระทำของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ จึงเป็นการจงใจร่วมกับจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดต่อโจทก์อย่างชัดแจ้ง

โจทก์จึงขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามให้จำเลยทั้งสามหยุดการกระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยการห้ามจำเลยที่ ๑ นำชื่อโจทก์ หรือถ้อยคำอื่นที่ประชาชนเข้าใจว่าหมายถึงตัวโจทก์มากล่าวในทางเสียหายอีกต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และห้ามไม่ให้จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ กระจายภาพและกระจายเสียง หรือโฆษณาเผยแพร่ด้วยวิธีการอื่นซึ่งการกล่าวของจำเลยที่ ๑ ทั้งในการชุมนุมและการกล่าวในสถานที่อื่นทางสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมเอเอสทีวี ทางอินเตอร์เน็ตทุกเวปไซด์และทางวิทยุกระจายเสียงทุกคลื่นความถี่ซึ่งเป็นกิจการของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ อีกต่อไป เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และความเสียหายที่โจทก์อาจได้รับอีกต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลยทั้งสาม รวมถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมและประเทศชาติจนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น พร้อมทั้งคิดค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของจำเลยทั้งสามตามคำฟ้องข้างต้น รวมเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) และโจทก์ขอถือเป็นทุนทรัพย์ในการฟ้องคดีนี้

นายณัฐสัญญ์ แสงแก้ว ทนายโจทก์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามมาตรา ๒๕๔ (๒) โดยขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยทั้งสามกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด รวมทั้งได้ยื่นคำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินมาพร้อมคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราว และนายสุวัตร อภัยภักดิ์ ทนายจำเลย ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ส่งคำขอคุ้มครองชั่วคราวของโจทก์ตามมาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งในเรื่องนี้

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของโจทก์ต้องด้วยกรณีตามมาตรา ๒๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

๒. คำร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๙๖/๒๕๕๑ ระหว่างนายสุรินทร์ หิรัญ กับพวกรวม ๖ คน โจทก์ กับพลตรีจำลอง ศรีเมือง กับพวกรวม ๖ คน จำเลย (ผู้ร้อง) ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เวลากลางคืน จำเลยทั้งหกผู้นำหรือแกนนำของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยกับพวกที่โจทก์ยังไม่ได้ฟ้องเข้ามาในคดีได้เคลื่อนย้ายการชุมนุมจากบริเวณสะพานพระราม ๕ และถนนพิษณุโลก เพื่อไปชุมนุมยัง ถนนราชดำเนินนอก และได้ทำการปิดถนนราชดำเนินนอกตั้งแต่แยกสะพานมัฆวานรังสรรค์จนถึงแยกสวนมิสกวันซึ่งเป็นทางสาธารณะและด้านหน้ากระทรวงศึกษาธิการ และปิดถนนลูกหลวงด้านกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่แยกมัฆวานรังสรรค์ ระยะทางประมาณ ๒๐๐ เมตร และได้ตั้งเวทีปราศรัยและเรียกร้องประท้วงขับไล่

รัฐบาลของ นายสมัคร สุนทรเวช ให้พ้นจากตำแหน่ง ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องปิดประตูทางเข้าซึ่งมีประตูทางเข้าเพียงประตูเดียวที่โจทก์ทั้งหกและข้าราชการอื่น รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่มาติดต่อราชการในกระทรวงศึกษาธิการสามารถใช้ได้ โจทก์ทั้งหกซึ่งเป็นลูกจ้างและข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการได้รับความเดือดร้อนจากการปิดถนน ทำให้การเดินทางสัญจรไปมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความสะดวก รวมทั้งการปราศรัยของจำเลยที่ถ่ายทอดเสียงผ่านเครื่องกระจายเสียงได้ส่งเสียงรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของโจทก์ การกระทำของจำเลยทั้งหกจึงเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยจงใจให้โจทก์ทั้งหก ข้าราชการ ลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการ และประชาชนที่มาติดต่อราชการในกระทรวงศึกษาธิการได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง โจทก์ทั้งหกจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล และขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาให้จำเลยทั้งหกเปิดเส้นทางจราจรบนถนนราชดำเนินและถนนลูกหลวง และมิให้ใช้เครื่องกระจายเสียงตลอดเวลาที่โจทก์ปฏิบัติงาน

นายสุวัตร อภัยภักดิ์ ทนายจำเลย ได้ยื่นคำร้องคัดค้านขอไต่สวนฉุกเฉินคุ้มครองชั่วคราว โดยอ้างว่า การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของจำเลยทั้งหกกับพวก มิได้เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี จึงมิใช่เป็นเรื่องละเมิด แต่เป็นกรณีที่เป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายมหาชนประกอบกับโจทก์ทั้งหกใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กล่าวคือ คดีนี้เป็นการกระทำของพรรคพลังประชาชนที่ต้องการสลายการชุมนุมของจำเลยทั้งหกกับพวก จึงได้มอบหมายให้ นายคารม พลทะกลาง ซึ่งเป็นทนายความผู้สนับสนุนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเป็นเครือข่ายเดียวกับคาราวานคนจน ชมรมพัฒนาแท็กซี่ไทย เคยกล่าวหาว่าสถานี เอเอสทีวี หนังสือพิมพ์ผู้จัดการและไทยโพสต์กระทำผิดรัฐธรรมนูญในการปิดกั้นการจราจร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น คำขอคุ้มครองชั่วคราวของโจทก์ทั้งหกตามที่ได้ยื่นต่อศาลนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ หากศาลแพ่งนำมาใช้ก็จะขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) จึงขอให้ศาลส่งคำขอคุ้มครองชั่วคราวของโจทก์ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งในเรื่องนี้

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยทั้งหกได้ยื่นคำร้องว่าหากศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยเหตุฉุกเฉินจะเป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยทั้งหกตามรัฐธรรมนูญ คำร้องดังกล่าวจึงมีเหตุให้จำต้องส่งความเห็นของจำเลยทั้งหกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว จึงจะเป็นที่ยุติว่าศาลนี้มีอำนาจที่จะพิจารณาคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวด้วยเหตุฉุกเฉินของโจทก์ทั้งหกหรือไม่ จึงเห็นควรให้ส่งคำร้องของจำเลยทั้งหกไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองแล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ จึงรับไว้ดำเนินการ และ

เนื่องจากคำร้องทั้ง ๒ คำร้อง ผู้ร้องได้โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๘๗ (๓) ซึ่งเป็นกลุ่มมาตราเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ให้รวมพิจารณา ๒ คำร้อง เข้าด้วยกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

พิจารณาในประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแก่โจทก์ในการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดเพื่อคุ้มครองหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของจำเลยอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ตามกฎหมาย เพราะการที่โจทก์ใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนมิให้ถูกล่วงละเมิด และหากรอให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาจนเสร็จสิ้นซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควร แม้ว่าท้ายที่สุดโจทก์จะเป็นผู้ชนะคดีความแต่ก็ไม่อาจบรรเทาความเดือดร้อนและความเสียหายที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว วิธีการคุ้มครองชั่วคราวจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยบางประการ แต่ก็เป็นการคุ้มครองโจทก์เพื่อประโยชน์ในการบังคับชำระหนี้หรือบรรเทาความเดือดร้อนและความเสียหายของโจทก์จากการกระทำของจำเลย อีกทั้งในการขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนั้นโจทก์จะต้องแสดงในคำฟ้องว่ามีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๕ จนเป็นที่พอใจของศาล นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๘ ยังกำหนดให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันมีคำสั่งเป็นต้นไป ในกรณีที่คู่ความเห็นว่าคำสั่งศาลไม่ถูกต้องไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การใช้ดุลพินิจ การมีคำสั่งเกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้อง หรือแม้แต่การมีคำสั่งที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น คู่ความนั้นย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการของศาลในการอำนวยความยุติธรรมหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ มิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ และมิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องอันเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าความจำเป็น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่

บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙

ประเด็นที่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาที่ให้อำนาจศาลมีคำสั่งห้ามจำเลยในคดีแพ่งกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลย แต่ในการพิจารณาของศาลตามมาตรานี้ แม้ว่าจะเป็นคำขอ ฝ่ายเดียวของโจทก์ แต่เป็นคำขอที่อยู่ในคำบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ (๓) กล่าวคือ ให้ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความฝ่ายอื่น ๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ ได้ อันเป็นหลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักประกันให้ความยุติธรรมแก่คู่ความก่อนที่ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราว นอกจากนั้น การพิจารณาของศาลในการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่โจทก์ได้รับจากการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่ง การละเมิดหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องของจำเลย กับการใช้สิทธิและเสรีภาพของจำเลย อันอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และคำสั่งของศาลก็เป็นเพียงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของโจทก์เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยมิได้ถูกตัดทอนไปโดยสิ้นเชิง ผู้ร้องยังคงมีเสรีภาพในการสื่อสาร การแสดงความคิดเห็น และการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตราบเท่าที่มิได้มีการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นกันหรือมิได้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓

สำหรับประเด็นที่ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคล ทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ บังคับแก่คดี ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา ๘๗ (๓) นี้ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ผู้ร้องยังคงได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ (๓) ได้ตราบใดที่มิได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์ ประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๕๘ ก วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
รักษาการเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗/๒๕๕๒ วันที่ ๒๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป. ๓๙/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑) หรือไม่

เรื่อง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป. ๔๑/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานศาลยุติธรรม ส่งคำร้องของบริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด กับพวกรวม ๒ คน ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป.๓๙/๒๕๔๘ และที่ ทป.๔๑/๒๕๔๘ ของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ รวมสองคำร้องมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด โจทก์ที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด จดทะเบียน ณ กรมพัฒนาธุรกิจ กระทรวงพาณิชย์ ใช้ชื่อว่า “บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด” มีวัตถุประสงค์ผลิตอาหารประเภทบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปเพื่อจำหน่าย และโจทก์ที่ ๒ (นายสงวน จรรยาพุฒิพงษ์) ในฐานะเป็นกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท ได้ยื่นขอจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า คำว่า “มาไว” และ “MAWAI” เพื่อใช้กับสินค้าจำพวกที่ ๓๐ รายการสินค้า บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป ปรากฏตามคำขอเลขที่ ๔๒๔๔๓๗ และ ๔๒๓๘๗๔ นายทะเบียนเครื่องหมายการค้าพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเครื่องหมายการค้าที่มีลักษณะอันพึงรับจดทะเบียนได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีคำสั่งให้รับจดทะเบียนเลขที่ ค. ๑๓๗๘๙๕ และ ค. ๑๔๑๓๖๖

ต่อมาบริษัท ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์ จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าขอให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าดังกล่าวของบริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด ตามมาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการเครื่องหมายการค้าพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องขอให้

เพิกถอนได้รับการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า คำว่า “มาม่า” ไว้แล้วก่อนเครื่องหมายการค้าของบริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด โดยอ้างว่าเครื่องหมายการค้าของบริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นเครื่องหมายที่คล้ายกันกับเครื่องหมายการค้าของผู้ร้องขอให้เพิกถอน การที่ บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด นำเครื่องหมายการค้าดังกล่าวมาใช้กับสินค้าบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปซึ่งเป็นสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าของผู้ร้องขอให้เพิกถอน อาจทำให้สาธารณชนสับสนหรือหลงผิดในความเป็นเจ้าของหรือแหล่งกำเนิดของสินค้าได้ ผู้ร้องขอให้เพิกถอนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายและมีสิทธิยื่นคำร้องขอเพิกถอนเครื่องหมายการค้าของผู้ได้รับจดทะเบียนได้ตามนัยมาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในขณะที่จดทะเบียน เครื่องหมายการค้าของบริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นเครื่องหมายการค้าที่ไม่มีลักษณะบ่งเฉพาะตามมาตรา ๗ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเห็นควรเพิกถอนเครื่องหมายการค้าของดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คณะกรรมการเครื่องหมายการค้าจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๖ (๒) ประกอบมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า ตามทะเบียนเลขที่ ค. ๑๓๗๘๙๕ (คำขอเลขที่ ๔๒๔๔๓๗) และทะเบียนเลขที่ ค. ๑๔๑๓๖๖ (คำขอเลขที่ ๔๒๓๘๗๔)

บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๑ และนายสงวน จรรยาพุฒิพงษ์ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท ฯ ที่ ๒ ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง กรมทรัพย์สินทางปัญญา กับพวก (กรรมการและคณะกรรมการเครื่องหมายการค้า) รวม ๙ คน เป็นจำเลยต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป. ๓๙/๒๕๔๘ และที่ ทป. ๔๑/๒๕๔๘ ตามลำดับ เพื่อขอศาลได้โปรดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าที่เพิกถอนสิทธิในเครื่องหมายการค้าของโจทก์ทั้งสอง

ต่อมาโจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางส่งความเห็นของโจทก์ทั้งสองเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ สรุปได้ว่า สิทธิในเครื่องหมายการค้าของโจทก์ในคดีนี้ ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๔ การเพิกถอนสิทธิเครื่องหมายการค้าของโจทก์จึงเป็นการจำกัดสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ ซึ่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ปรากฏถ้อยคำการจำกัดสิทธิโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อีกทั้งการให้อำนาจและใช้อำนาจของคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าตามมาตรา ๖๑ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๒ (๒) เป็นการใช้อำนาจทางฝ่ายบริหารพิพากษา แทนที่จะระบุว่าสมควรมีการเพิกถอนให้คณะกรรมการร้องต่อศาลเป็นผู้วินิจฉัย เช่นดังมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายระบุให้อำนาจการวินิจฉัยเพิกถอนแก่คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า จึงขัดหลักการแบ่งแยกอำนาจ มาตรา ๓ ดังนั้น โจทก์ทั้งสองเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ มาตรา ๙๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ ต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของโจทก์ทั้งสอง

ดังกล่าวข้างต้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ เมื่อโจทก์โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ โดยยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่โจทก์อ้างมาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย

๒. **<u>ประเด็นเบื้องต้น</u>**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้ว มีคำสั่งให้รับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการถือครองสิทธิในเครื่องหมายการค้า และคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการถือสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อความสงบสุขของสังคมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ การได้สิทธิและการเสียสิทธิในเครื่องหมายการค้าของบุคคลจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หากเครื่องหมายการค้าที่เจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้ปรากฏในภายหลังว่า ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ย่อมกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่นเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าดังกล่าว กฎหมายจึงบัญญัติให้มีกระบวนการทบทวนตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งที่ได้รับจดทะเบียนดังกล่าวไว้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเครื่องหมายการค้าที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนไว้ และในขณะจดทะเบียนเป็นเครื่องหมายการค้าที่ไม่มีลักษณะอันพึงรับจดทะเบียนได้ เพราะมิได้เป็นเครื่องหมายการค้าที่มีลักษณะบ่งเฉพาะตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถือเป็นเหตุอันสมควรที่พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๑ (๑) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้เป็นเหตุที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือนายทะเบียนอาจร้องขอต่อคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าตามมาตรา ๙๕ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายหรือการพาณิชย์ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือเครื่องหมายการค้า เป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งคำร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าตามที่มาตรา ๙๖ (๒) บัญญัติไว้ คณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับกระบวนการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการเครื่องหมายการค้านั้น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๙๙ ได้กำหนดจำนวนองค์ประชุม การออกเสียงลงคะแนนในเรื่องพิจารณาของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน และยังได้กำหนดห้ามมิให้กรรมการผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาเข้าร่วมประชุมในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ในการพิจารณาคำร้องขอเพิกถอน คณะกรรมการมีอำนาจสอบถามเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากผู้ร้องขอให้เพิกถอน เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ และการพิจารณาต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของเครื่องหมายการค้า หรือตัวแทนผู้รับมอบอำนาจและผู้ได้รับอนุญาตทราบเพื่อชี้แจงภายในเวลาที่กำหนด โดยคำสั่งต้องทำเป็นหนังสือ และให้เหตุผลแห่งคำสั่ง ทั้งนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือชี้แจงก่อนพิจารณามีคำสั่งซึ่งเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย และประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ ให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวได้อีกภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการ เพื่อให้สิทธิเครื่องหมายการค้าของบุคคลได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม และแม้ว่าพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) จะจำกัดสิทธิของบุคคลเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรม

แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ แต่ประการใด ดังนั้น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

ส่วนประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แล้ว จึงถือว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แล้ว อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีเนื้อความของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วเท่านั้น การที่ผู้ร้องโต้แย้งในประเด็นดังกล่าว กรณีเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน และกรณีเช่นว่านั้นผู้ร้องก็ไม่มีสิทธิหยิบยกเป็นประเด็นเพื่อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

๔. **<u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ (๑) มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๖ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๒ วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และที่นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอดังกล่าว แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดี ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องนี้ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า คำร้องนี้ได้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๕ และให้มีหนังสือแจ้ง

ไปยังประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานรัฐสภามีหนังสือแจ้งว่า ได้ชี้แจงกระบวนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในทุกขั้นตอนโดยละเอียด และได้ส่งเอกสารที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนพิจารณาในทุกขั้นตอนเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาแล้ว ส่วนนายกรัฐมนตรีและประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือ แจ้งว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว ไม่มีคำชี้แจงหรือความเห็นเป็นการเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยที่รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอ หรือไม่ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ หรือไม่ และได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการกระทำเป็นสามวาระและมีคะแนนเสียงการลงมติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ดังนี้

บททั่วไป มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ กล่าวถึง ชื่อพระราชบัญญัติ วันที่มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมาย บทนิยามศัพท์ และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๒๒ กล่าวถึง องค์ประกอบ การสรรหา การเลือก การให้ความเห็นชอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ และการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง แบ่งเป็น ๒ ส่วน

ส่วนที่ ๑ การร้องเรียน มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๗ กล่าวถึง บุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียน วิธีการร้องเรียน การส่งเรื่องของคณะกรรมาธิการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการ

ส่วนที่ ๒ การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๔ กล่าวถึง เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณา การเปิดโอกาสผู้ร้องเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน การจัดทำรายงานความเห็น ดุลพินิจในการแจ้งเรื่องให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนดำเนินการกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริต

หมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๕ กล่าวถึง การให้นำบทบัญญัติหมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๙ กล่าวถึง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง การไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะ

หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๒ กล่าวถึง วิธีการในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

หมวด ๖ การรายงานประจำปี มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๔ กล่าวถึง การจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งการเปิดเผยรายงานประจำปี

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗ กล่าวถึง การลงโทษและอัตราโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

บทเฉพาะกาล มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๑ กล่าวถึง การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ยังไม่แล้วเสร็จ การใช้บังคับบรรดากฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิม วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปพลางก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในส่วนเนื้อหาข้อความทั้ง ๕๑ มาตรา รวมทั้งในส่วนนำตอนต้น (คำปรารภ) ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

๓. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๖๑ ก วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวธาริณี มณีรอด
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค ๑

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๒ วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ซันวาอินเตอร์ฟู้ด จำกัด ที่ ๑ และนายบุณย์เอก โชควัฒนา ที่ ๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ซันวาอินเตอร์ฟู้ด จำกัด ที่ ๑ และนายบุณย์เอก โชควัฒนา ที่ ๒) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ง. ๓๑๑/๒๕๔๓ ศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่ และพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบ มาตรา ๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นสถาบันการเงินจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท ซันวาอินเตอร์ฟู้ด จำกัด ที่ ๑ นายบุณย์เอก โชควัฒนา ที่ ๒ และนายจักรกิจ ศรีมณีกุลโรจน์ ที่ ๓ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ในคดีหมายเลขดำที่ ง. ๓๑๑/๒๕๔๓ ข้อหาหรือฐานผิดสัญญากู้ยืม ค้ำประกัน จำนอง จำนำ ซึ่งจำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อสู้คดี ระหว่างการพิจารณา ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดี ในส่วนของจำเลยที่ ๓ โดยศาลนัดฟังคำพิพากษาในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ และในระหว่างพิจารณา ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนโจทก์ โดยจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ยื่นคำแถลงลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ คัดค้านการสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนโจทก์ และขอให้ศาลยกคำร้องในการเข้าสวมสิทธิของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายต่อไป

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “เมื่อได้ดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการของบรรษัทเสร็จสิ้น ให้พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอันยกเลิก...” นั้น เป็นกรณีที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และการตราพระราชกำหนดยังเป็นการให้มีผลใช้บังคับกับกรณีของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเท่านั้น มิได้เป็นการตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับเป็นกรณีทั่วไป จึงเป็นการบัญญัติขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงหลักการตราพระราชกำหนดและเป็นการหลีกเลี่ยงรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙

นอกจากนี้ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติว่า “สถาบันการเงิน” หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ บรรษัท ฯ มิได้มีสภาพเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่เมื่อมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ก็มีการกำหนดให้บรรษัท ฯ เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ไว้ในมาตรา ๒๖ ดังกล่าว เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการควบกิจการล้วนแล้วแต่นำขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับที่แก้ไขทุก ๆ ฉบับ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์เข้าด้วยกันหรือควบรวมกิจการเข้ากับสถาบันการเงินหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินอื่นมาใช้ ซึ่งบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก็ยังมิได้มีสถานะเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับแก้ไข แต่ประการใด แม้มาตรา ๒๘ จะบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้โดยอนุโลม แต่กลับตราไว้ในมาตรา ๓๔ ว่า เมื่อได้ดำเนินการควบรวมกิจการของบรรษัทเสร็จสิ้น ให้พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอันยกเลิก ดังนั้น การตรามาตรา ๒๖ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ เพราะการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการตราพระราชกำหนดเพื่อนำมาใช้บังคับแก่กรณีของบรรษัท ฯ ในการควบรวมกิจการเป็นการเจาะจง ทั้ง ๆ ที่ในการควบรวมกิจการหรือโอนกิจการของบรรษัท ฯ กับธนาคารทหารไทย ฯ ยังมีสถาบันการเงินอีกหนึ่งสถาบันการเงิน หรือธนาคารพาณิชย์อื่นอีกในการควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทย ฯ คือ ธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน) ซึ่งภายหลังควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทย ฯ แล้วก็มิได้สิ้นสภาพนิติบุคคลดังเช่นบรรษัท ฯ แต่ประการใด

จำเลยทั้งสองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่า (๑) มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ หรือไม่ และ (๒) มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒. **<u>ประเด็นเบื้องต้น</u>**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๗

มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดีที่สามารถส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะบัญญัติให้พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอันยกเลิกเมื่อมีการควบกิจการหรือโอนกิจการของบรรษัท ฯ เสร็จสิ้น แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าการควบกิจการหรือการโอนกิจการดังกล่าวนั้นต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยปราศจากการโต้แย้งหรือคัดค้าน หากมีการโต้แย้งหรือคัดค้านและเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ก็ต้องให้คดีเป็นที่สุดว่ากระบวนการควบกิจการหรือการโอนกิจการดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นอันยกเลิกได้ และการที่ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่โต้แย้งคัดค้านกันดังกล่าว ศาลย่อมต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีนี้ ดังนั้น แม้จะปรากฏว่า ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แสดงการดำเนินการโอนกิจการของบรรษัท ฯ เสร็จสิ้น อันอาจจะถือได้ว่าการดำเนินการโอนกิจการของบรรษัท ฯ ตามโครงการรวมและโอนกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับบรรษัท ฯ เสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่ามีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นการควบกิจการหรือการโอนกิจการดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ กระบวนการย่อมยังไม่ยุติจนกว่าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ดังนั้น ศาลแพ่งจึงสามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้ และถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแพ่งใช้จะบังคับแก่คดี ที่สามารถส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

สำหรับประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุน

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ มิได้ให้สิทธิแก่ผู้ร้อง (จำเลย) โต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด และกรณีของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ปรากฏว่ารัฐสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดและมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติแล้ว โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนดดังกล่าวอีก ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่าพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ หรือไม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้นำความในหมวด ๑๒ การควบบริษัทแห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเพื่อควบกิจการของบรรษัทโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินโอนกิจการของบรรษัท ฯ ตามโครงการรวมและโอนกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับบรรษัท ฯ เสร็จสิ้นแล้วตามมาตรา ๓๔ ย่อมมีผลทำให้สภาพนิติบุคคลของบรรษัท ฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย อีกทั้งเมื่อมีการรับโอนทรัพย์สิน หนี้ สิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบไปแล้ว ย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อไป และไม่มีกรณีที่จะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับการควบกิจการหรือโอนกิจการของบรรษัท ฯ ซ้ำได้อีก จึงถือเป็นเหตุอันสมควรที่ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามเงื่อนไขระยะเวลาการสิ้นผลของกฎหมายดังกล่าว

พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการควบกิจการหรือการรับโอนกิจการของบรรษัท ฯ และเป็นการบัญญัติเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรม

แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันจะทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ “ธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และ “สถาบันการเงิน” หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ บทบัญญัติดังกล่าวจะมีขอบเขตใช้บังคับอย่างไร หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่เพียงใด จะเกินจำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหาของบทบัญญัติในแต่ละมาตราที่บทบัญญัตินิยามศัพท์นี้จะนำไปใช้เป็นสำคัญ และเห็นได้ว่ามาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัตินิยามศัพท์ที่ให้ความหมายคำว่าธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่อาจควบกิจการกับบรรษัท ฯ หรือรับโอนกิจการของบรรษัท ฯ ได้ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นเอง หาได้หมายความว่าบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นสถาบันการเงินดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใดไม่เพราะบรรษัท ฯ มีนิยามศัพท์ไว้โดยเฉพาะแล้วในพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓

ส่วนมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการควบกิจการของธนาคารพาณิชย์เข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน ตามความในมาตรา ๓๘ ตรี มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการของบรรษัทแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม นอกจากนี้ มาตรา ๓๑ ประกอบพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๓ ยังบัญญัติให้เกิดผลว่า เมื่อมีการควบกิจการหรือโอนกิจการกันแล้ว ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือรับโอนกิจการ จะได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของบรรษัททั้งหมดตามที่บรรษัท ฯ มีอยู่และกรณีที่มีการควบกิจการหรือโอนกิจการกันแล้ว มีผู้ถือหุ้นคัดค้านบรรษัท ฯ ต้องจัดให้มีผู้ซื้อหุ้นของผู้ถือหุ้นดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการควบกิจการหรือโอนกิจการ กฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้บรรษัท ฯ ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินโดยทันที และมิได้บัญญัติว่าต้องควบ

กิจการหรือโอนกิจการให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงตามที่จำเลยกล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่จะมีการควบกิจการหรือโอนกิจการกันหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระโดยคะแนนเสียงของที่ประชุมผู้ถือหุ้นทั้งฝ่ายบรรษัท ฯ และธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินว่าจะควบกิจการหรือโอนกิจการกันหรือไม่ ตามเงื่อนไขที่ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ และในการควบกิจการหรือโอนกิจการกันดังกล่าว กฎหมายก็ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบรรษัท ฯ และธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือรับโอนกิจการและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจนและมีความต่อเนื่องกล่าวคือ สิทธิและหน้าที่เดิมของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไรก็เป็นอยู่เช่นนั้น และหากฝ่ายใดเห็นว่าสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรือเห็นว่าอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามหน้าที่แล้วย่อมนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้สิทธิของบุคคลได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมได้

แม้พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะจำกัดสิทธิของบุคคลเกี่ยวกับการควบกิจการหรือการรับโอนกิจการของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอยู่บ้าง แต่ก็มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงอันจะทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในการควบกิจการหรือการรับโอนกิจการของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อีกทั้งไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันของบุคคล ดังนั้น พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

๔. **<u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๗๔ ก วันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายบุญลือ พิมพ์ทองงาม
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๒ วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๔/๒๕๔๘ ที่ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอำเภอสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกเทศมนตรีตำบลสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ ดังนี้

๑.๑ นายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๔/๑๔๗ ตรอกการเคหะ หลังที่ ๑๔ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ได้เช่าบ้านเลขที่ ๓๙๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร และได้ทำสัญญาซื้อขายบ้าน กับนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล โดยมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงตกเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์ในบ้านจึงยังไม่โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าหลักฐานการเสียภาษีเป็นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล เจ้าของกรรมสิทธิ์ และเมื่อขณะสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ และมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินของผู้ร้องสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ปรากฏตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินแทนตำแหน่งที่ว่างลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ คำสั่งทางปกครองและประกาศสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน ทำให้เสียสิทธิโดยชอบธรรมในการปกป้องสิทธิแห่งตน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และขอให้เพิกถอนประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน

๑.๒ ศาลปกครองขอนแก่นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยและออกคำสั่ง การสอบสวนและการวินิจฉัยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ดังนั้น คำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองขอนแก่นพิพากษายกฟ้อง

๑.๓ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น โดยเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเท่าเทียมกันจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขั้นต่ำไว้เป็นการไม่ถูกต้องและไม่ชอบเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยหรือออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่มีการสอบสวนแต่รับฟังเอกสารการ

สอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาสมอ้างจึงเป็นการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาและความสุจริตใจในฐานะประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามมาตรา ๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเสียภาษีดังกล่าวไม่จำเป็นที่เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะเสียภาษีได้ ผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองทรัพย์หรือผู้แทนก็สามารถยื่นเสียภาษีได้เช่นกันตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การใช้ดุลพินิจและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับแก่คดี แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๙ จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๙ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบและประเด็นตามคำร้องแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องต้องแสดงข้อโต้แย้งโดยแจ้งชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด หรือไม่ หากมิได้ระบุประเด็นที่เป็นความประสงค์พร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ย่อมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ (๔) เมื่อพิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญส่วนที่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ทุกฉบับโดยนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกฎหมายที่บัญญัติรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของตนไว้อย่างไรก็ตาม แต่หากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นมีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติขั้นตอนการพิจารณาสอบสวน การรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการ

พิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีไว้โดยตรง จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักการทำคำสั่งทางปกครอง อันเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนได้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการบังคับใช้แก่การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง และเป็นการใช้บังคับอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีอย่างเท่าเทียมกัน และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติและต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมของประเทศ ประกอบกับ กฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับแก่บุคคลใดโดยเจาะจง

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของทรัพย์สินในการเสียค่าภาษี ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดโดยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ผู้มีรายได้โดยตรงอันเนื่องมาจากการให้เช่าโรงเรือนและที่ดินนั่นคือ เจ้าของทรัพย์สิน บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินไม่มีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีแต่อย่างใด แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้มีมาตราใดบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงหรือผลักภาระภาษีให้ผู้อื่นเป็นผู้เสียภาษีแทน ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินอาจผลักภาระภาษี (ค่ารายปี) ไปให้ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินเป็นผู้เสียภาษีแทนได้ หากได้มีการตกลงให้ความยินยอมกันไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่บังคับกับทรัพย์สินหรือสถานะของบุคคลและมีลักษณะเป็นเอกเทศ รัฐจึงมีอำนาจบัญญัติเนื้อหาให้มีสาระแตกต่างจากการบัญญัติใช้กฎหมายสาขาอื่นได้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีภาษีแต่ละประเภท และการบังคับใช้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีแต่ละฉบับเป็นสำคัญ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง โดยชัดแจ้งว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แต่เจ้าของทรัพย์สินอาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้เช่าโรงเรือนได้หากผู้เช่ายินยอม เป็นไปตามหลักการเสียภาษีโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษี

โรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๗๖ ก วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘

ย่อโดย นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒ วันที่ ๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เนื่องด้วยมิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และมิได้ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง หรือไม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า สถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการผลักดันโครงการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ จากเหตุความเป็นไปในภาวะของเศรษฐกิจของประเทศไทยดังกล่าว สรุปที่มาของปัญหาโดยมีที่มาจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวและชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเศรษฐกิจ ตลาดเงิน ตลาดทุนและการล้มละลายของสถาบันการเงินในหลายประเทศ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อเศรษฐกิจโลก ปัจจัยภายในได้แก่ สถานการณ์การเมืองที่ขาดเสถียรภาพซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลงและเกิดความลังเลในการตัดสินใจที่จะมาลงทุน ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะด้านการส่งออกและรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยทำรายได้เข้าประเทศสูงสุดกลับมีรายได้ลดลงอย่างมาก เนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัย ในการเดินทางมาประเทศไทย สิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤติการเมืองภายในประเทศได้แก่ มูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น กำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชนโดยรวมลดลง ผลกระทบทั้งหมด ทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หดตัวลดลงเป็นอันมาก

ปัจจัยข้างต้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องถึงความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ตาม ก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แน่ เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดประกอบเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อให้ภาครัฐในฐานะที่เป็น แรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยสร้างกำลังซื้ออย่างเร่งด่วนในระบบในช่วงที่กำลังซื้อจากต่างประเทศและในประเทศหดตัวลงจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ที่จำเป็นต้องรีบ

ดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วน อันเป็นการทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่ามูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยที่หดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง การที่ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทุกเหตุปัจจัยส่งผลกระทบให้เกิดภัยวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขวิกฤตินั้นไม่ว่า มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขภัยจากวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว แต่สภาวะเศรษฐกิจโลก และสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญและกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ยังไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

๓. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวธาริณี มณีรอด
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค.๑
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๒ วันที่ ๑๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้ง (คำร้อง) ของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๔๐๖๒/๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เวลา ๐๑.๓๐ นาฬิกา ผู้ร้อง (นายธนรัตน์ แก้ววารี) ถูกเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมโดยแจ้งข้อกล่าวหาว่า กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ โดยบันทึกการจับกุมระบุว่า ผู้ร้องเปิดกิจการร้านข้าวต้ม ไอ-เฮีย ขายอาหารและเครื่องดื่มในเวลาห้ามขายโดยไม่ได้รับอนุญาต พร้อมนำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสระบุรี

ต่อมาวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ พนักงานอัยการจังหวัดสระบุรีเป็นโจทก์ ได้ยื่นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสระบุรี ฐานความผิดขายอาหารและเครื่องดื่มในเวลาห้ามขายโดยไม่ได้รับอนุญาต ขอให้ศาลพิพากษาลงโทษตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และข้อ ๒

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๙ โต้แย้งว่า ผู้ร้องได้จดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ประกอบพาณิชยกิจ “ร้านข้าวต้ม ไอ-เฮีย” จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม แต่ไม่ได้จำหน่ายสุรา ก่อนที่จะมีการจับกุม เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องไปขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ แต่ผู้ร้องได้แสดงเอกสารใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ร้องว่า เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ร้องได้รับใบทะเบียนพาณิชย์จากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ร้องขายอาหารและเครื่องดื่มในเวลาห้ามขายโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๓ นั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้มานานกว่า ๓๐ ปี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มิจฉาชีพใช้เป็นแหล่งนัดพบและมั่วสุมเพื่อประกอบอาชญากรรมโดยมุ่งจำกัดเวลาเฉพาะบางสถานที่ เช่น สถานโบว์ลิ่ง สถานเล่นสเก็ต โรงแรม ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง หรือสถานที่อื่นในลักษณะเดียวกัน แต่ร้านอาหารของผู้ร้องได้

ขอใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ มิใช่สถานที่อันมีลักษณะเช่นนั้น ทั้งไม่ได้เป็นแหล่งมั่วสุมของอาชญากร และไม่ได้กระทำการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำให้ประเทศชาติเสียหาย ประกอบกับปัจจุบันมีร้านขายอาหารและเครื่องดื่มที่เปิดบริการตลอด ๒๔ ชั่วโมง เป็นจำนวนมาก เช่น ร้านสะดวกซื้อตามสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น เพราะประชาชนมีการเดินทางทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับในยุคสมัยปัจจุบันได้ นอกจากนั้น การห้ามมิให้ผู้ใดรับประทานอาหารหรือเครื่องดื่มในสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ก็เห็นได้ชัดว่า เป็นการขัดต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเดินทาง มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน กรณีจึงเห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดสระบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของจำเลย (ผู้ร้อง) เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงให้งดการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙

คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สิ้นสุดลงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้ บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ วรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติว่า บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการใดที่ค้างดำเนินการให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๓ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๓

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง โดยมีข้อยกเว้นให้ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ซึ่งการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต้องเป็นไปตามหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย การพิจารณาถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่ตรากฎหมายนั้นแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับประกอบด้วย ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายนี้ เป็นช่วงที่คณะปฏิวัติกระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลใช้อำนาจทั้งในส่วนของอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน เพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในช่วงระหว่างเวลาที่คณะปฏิวัติยึดอำนาจนั้น คณะปฏิวัติซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศมีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะในกรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ซึ่งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพร้านขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ทั้งยังได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคอีกด้วย เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนออกจากบ้านในเวลากลางคืนซึ่งยากแก่การควบคุมตรวจตรา และอาจก่อให้เกิดการซ่องสุม ก่อเหตุความไม่สงบ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหาร ดังปรากฏในคำปรารภของประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ดี ในยามที่บ้านเมืองปกติสุข การใช้ชีวิตของปัจเจกบุคคลย่อมแตกต่างไปจากสถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันในยุคของโลกาภิวัตน์สังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญก้าวหน้า การคมนาคมของประเทศมีความสะดวกสบาย ประชาชนสามารถเดินทางสัญจรไปในสถานที่ต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา ทำให้วงจรการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนไม่สามารถกำหนดเวลาเป็นการแน่นอนได้ว่าช่วงเวลาใดเป็นเวลาทำงานและช่วงเวลาใดเป็นเวลาพักผ่อน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไม่อาจควบคุมให้ประชาชนต้องอยู่แต่ในบ้านเฉพาะในเวลากลางคืนได้ เนื่องจากความจำเป็นของบุคคลที่จะต้องมีการเดินทางเพื่อการทำธุรกิจหรือมีการติดต่อเพื่อจุดประสงค์อื่นที่มีความแตกต่างกันไป รวมถึงผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย

การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา ๐๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๐๕.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ สำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง โดยตรง คงมีปัญหาเพียงว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะเข้าข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความในวรรคสองหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนนั้นจะต้องมีขอบเขต “เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ทั้งยังจะต้องเป็นไปเพียง “เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” อีกด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

การจำกัดเสรีภาพในการขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลา ๐๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๐๕.๐๐ นาฬิกา ของแต่ละวันนั้น นอกจากจะเป็นการจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพค้าขายโดยสุจริตของประชาชนจำนวนมากโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพสุจริตอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นจะต้องบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวันโดยไม่มีเหตุผลและ

ความจำเป็นสนับสนุนอีกด้วย ถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่นั่นเอง เพราะการที่จะบังคับให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศจะต้องไปขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติ ทั้งยังเป็นทางให้ประชาชนผู้ประกอบสัมมาชีพเหล่านั้นต้องตกอยู่ใต้อำนาจครอบงำของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรอีกด้วย การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง แต่อย่างใด ประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ด้วย

๓. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๓ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราอื่น ๆ หรือไม่ อีกต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๙๑ ก วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวกันนิกา อธิศิวกุล
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๒ วันที่ ๒๖ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑.๑ นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตพระนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารเลขที่ ๓ ซอยรามบุตรี ถนนจักรพงษ์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งที่ กท ๔๐๐๓/จ. ๘๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเฉพาะส่วนที่ดัดแปลงเพิ่มเติมชนิดอาคาร ค.ส.ล. โครงเหล็กมุงกระเบื้องขนาดประมาณ ๔.๕๐ X ๑๒.๖๐ เมตร สูงประมาณ ๒.๘๐ เมตร โดยมิได้รับอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๒๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๒ ศาลปกครองกลาง เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเลขที่ กท ๔๐๐๓/จ. ๘๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๒๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อาจรับฟังได้ พิพากษายกฟ้อง

๑.๓ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด สรุปความว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่สมบูรณ์และไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถานย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ซึ่งกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ย่อมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิอาจใช้บังคับได้ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับแก่คดีด้วย แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

เห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการใดที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคาร ตามมาตรา ๔๒ ก็เนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในการที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสามารถทำได้ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานก็ชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจสูงขึ้นไปภายในฝ่ายปกครองด้วยกัน จากนั้น ถ้ายังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ก็ยังมีสิทธิที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่หรือที่จะมีขึ้นต่อไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะขัดหรือแย้งได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ นั้น มิได้มีลักษณะอันเป็นการกลับหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันและกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล วางหลักการไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ อีกทั้งจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ดัดแปลง รวมถึงการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงที่เป็นการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่ก็เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะโดยรวม

ความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม ทั้งเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการที่บุคคลจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน ไม่ว่าจะในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้สามารถอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานได้โดยปกติสุข หากบุคคลใดจะเข้าไปในเคหสถานหรือเข้าตรวจค้นในเคหสถาน จำต้องได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครอง จะกระทำการโดยพลการมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นหากเป็นกรณีมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือ เข้าไปในอาคารที่ดัดแปลง รวมถึงการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงที่เป็นการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขอยู่บ้าง แต่ก็เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและของประชาชนทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แล้วเห็นว่าเป็นเรื่องทางปกครองและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะมิใช่เรื่องโทษทางอาญาหรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม มุ่งให้ความคุ้มครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ วรรคสองและวรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๙๑ ก วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ. กค. ๖

ย่อโดย นายสิทธิพร เศาภายน
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒ วันที่ ๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๒๙ คน ผู้ร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ผู้ร้องเสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ (ซึ่งปรากฏตามร่างฯ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเป็นมาตรา ๓๔ ส่วนในร่าง ฯ ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ได้มีการจัดเรียงลำดับเลขมาตราใหม่เป็นมาตรา ๓๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีความเห็นดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้ ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๖ เป็นบทบัญญัติในลักษณะ “รับรองสิทธิ” คือ รับรองสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยอาจอยู่ในรูปแบบวิถีชีวิตและจารีตประเพณีที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมา ในกรณีนี้ คือ วิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งพัฒนาและคลี่คลายเป็นระบบวัฒนธรรมชุมชนหนึ่งผ่านช่วงเวลาที่ยาวนานสืบสานแตกต่างกันออกไป อันเป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งของสิทธิชุมชนที่สังคมวิชาการใช้เรียกกันอยู่ในขณะนี้ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว กล่าวคือ มีชุมชนหลายชุมชนได้ดำเนินการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนมาด้วยดีจนหลายแห่งได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างในการจัดการป่าชุมชน โดยในการจัดการป่าชุมชนนั้นได้มีการจัดการทั้งในเขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์มาโดยตลอด โดยมิได้มีปัญหาว่าชุมชนตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์หรือไม่ แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ได้วางเงื่อนไขในทำนองตัดสิทธิชุมชนที่มีอยู่แต่เดิมในเขตป่าชุมชนที่ชุมชนนั้นได้จัดการมาโดยวางเงื่อนไขทั้งระยะเวลาสิบปีและเงื่อนไขเรื่องประเภทเขตอนุรักษ์โดยวางเงื่อนไขซึ่งร่างกฎหมายกำหนดขึ้นโดยใช้เกณฑ์เขตป่าอนุรักษ์ หรือเขตอื่นที่รัฐจะกำหนดขึ้นนั้น

ไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงในลักษณะของสิทธิชุมชนที่มีอยู่แล้ว มีผลทำให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายขอบเขตอนุรักษ์ซึ่งได้ดูแลจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าชุมชนใช้บังคับ และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ไม่มีสิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชน

๒. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนนั้น ได้บัญญัติว่า “ห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์” ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โค่น ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ ดังนั้น ถึงแม้ว่าชุมชนที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ และได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบ จนได้รับอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ แต่ชุมชนดังกล่าวไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ใด ๆ จากไม้ ดังนั้น การห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ไม่ว่าจะเป็นป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอยหรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ จึงขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงของวิถีชีวิตของชุมชน อีกทั้งเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดี และสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖

๒ <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธาน

แห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า” และมาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ เมื่อวันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในขณะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) และให้ผู้เกี่ยวข้องคือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชี้แจงแสดงความเห็น และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารหลักฐานประกอบของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า (๑) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (๒) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่น

ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มิใช่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ดังนั้น แม้ว่าผู้ร้องจะมิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติได้

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญตรงกัน คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาอารยประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนารายงานการประชุม และสำเนาเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม ๑๑๔ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน จึงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๐ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ในวาระที่สองและวาระที่สามในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า ในวาระที่สอง มีสมาชิกเข้าประชุมในการพิจารณาร่างมาตรา ๒๕ ซึ่งกรรมาธิการผู้ขอสงวนคำแปรญัตติตัดความในหมวด ๕ การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมวด มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๙ คน เกี่ยวกับร่างมาตรา ๒๕ ซึ่งกรรมาธิการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขความของมาตรา ๒๕ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๙๔ คน เกี่ยวกับร่างมาตรา ๓๕ มีสมาชิกเข้าประชุม ๖๑ คน ส่วนในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๖๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ได้

ดังนั้น เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมและไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม แล้ว กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....

มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๑๓ ก วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายบท นามบุตร
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายบท นามบุตร
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๒ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวปิ่นรัฐ ศิริรัตนประเสริฐ จำเลยที่ ๓ และนายปฏิญญา ศิริรัตนประเสริฐ จำเลยที่ ๔) ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๔๙๓/๒๕๔๓ ของศาลจังหวัดราชบุรี เพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๓๓ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

๑. ศาลจังหวัดราชบุรีมีคำพิพากษาในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๔๙๓/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้นางสาวปิ่นรัฐ ศิริรัตนประเสริฐ จำเลยที่ ๓ และ นายปฏิญญา ศิริรัตนประเสริฐ จำเลยที่ ๔ (ผู้ร้อง) และจำเลยอื่นอีกรวมห้าคน ร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ หากจำเลยทั้งห้าไม่ชำระเงินหรือชำระเงินไม่ครบถ้วน ให้ยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์ ต่อมาจำเลยทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โจทก์จึงนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกขายทอดตลาด

๒. จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดราชบุรีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด ซึ่งศาลจังหวัดราชบุรีได้พิพากษาให้ยกคำร้อง จำเลยทั้งสองจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลจังหวัดราชบุรี และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำสั่งให้ศาลจังหวัดราชบุรีสั่งให้จำเลย ทั้งสองนำเงินค่าฤชาธรรมเนียมใช้แทนโจทก์ตามคำสั่งศาลชั้นต้นมาวางศาลก่อน ศาลจังหวัดราชบุรีจึงมีคำสั่งให้จำเลยทั้งสองนำเงินค่าฤชาธรรมเนียมดังกล่าวมาวางศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับหมาย มิฉะนั้นจะถือว่าไม่ติดใจอุทธรณ์

๓. จำเลยทั้งสองยื่นฎีกาคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ต่อศาลจังหวัดราชบุรี แต่ศาลจังหวัดราชบุรีไม่รับฎีกาโดยเห็นว่าเป็นฎีกาคำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งต้องห้ามมิให้ฎีกา จำเลยทั้งสองจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลจังหวัดราชบุรีที่ไม่รับฎีกาต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าคำสั่งศาลจังหวัดราชบุรีที่ให้จำเลยทั้งสองนำเงินค่าฤชาธรรมเนียมที่ต้องใช้แทนโจทก์มาวางศาลภายใน ๑๕ วัน เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ หากจำเลยทั้งสองเห็นว่าคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ดังกล่าว ไม่ถูกต้องหรือ ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ก็ชอบที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ โดยนำเงินค่าฤชาธรรมเนียมซึ่งต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาวางศาลก่อน แล้วใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิฎีกาในภายหลังเมื่อได้อ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ แล้ว การที่จำเลยทั้งสองฎีกาคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ทันทีในขณะที่ยังถือว่าคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ เช่นนี้ เป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๖ (๑) ประกอบด้วย มาตรา ๒๔๗ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

๔. ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ มีคำสั่งว่าจำเลยทั้งสองไม่นำเงินค่าฤชาธรรมเนียมใช้แทนโจทก์มาวางศาลภายในเวลาที่ศาลชั้นต้นกำหนด ถือเป็นการเพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้ เป็น

การทิ้งอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๔ (๒) ประกอบมาตรา ๒๔๖ และมาตรา ๑๓๒ (๑) ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์ภาค ๗

๕. จำเลยทั้งสองยื่นฎีกาคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ที่ให้จำหน่ายคดีต่อศาลจังหวัดราชบุรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ศาลจังหวัดราชบุรีมีคำสั่งรับฎีกา และในวันดังกล่าว จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดราชบุรี โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ต้องนำเงินค่าธรรมเนียมซึ่งจะต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดขวางการนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ครบทั้งสามชั้นศาล จึงขอให้ศาลชั้นต้นหรือศาลฎีกาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๓๓ ซึ่งไม่มีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

๖. ศาลฎีกาได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ว่าเป็นกรณีที่ศาลฎีกาจะต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๓๓ หรือไม่ แต่ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ เท่านั้น ส่วนมาตราอื่น ๆ ยังไม่มีคำวินิจฉัย จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสองตามทางการเพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเฉพาะปัญหาว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และ มาตรา ๒๓๓ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำร้องที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้รับไว้วินิจฉัยและอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ วรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรค

หนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๒ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๑๙ กรณีจึงต้องวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยกำหนดให้ผู้อุทธรณ์จัดทำอุทธรณ์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และผู้อุทธรณ์ต้องนำเงินค่าธรรมเนียมซึ่งจะต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์ และให้ผู้อุทธรณ์ยื่นสำเนาอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อส่งให้แก่จำเลยอุทธรณ์ ในประเด็นที่มีข้อโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ต้องนำเงินค่าธรรมเนียมซึ่งจะต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดขวางการนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ครบทั้งสามชั้นศาล นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิอุทธรณ์แก่คู่ความ โดยกำหนดหน้าที่ให้คู่ความฝ่ายที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข และใช้บังคับกับคู่ความทุกฝ่ายที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์อย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งเงินค่าธรรมเนียมที่ผู้อุทธรณ์ต้องนำมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์นั้น ก็เป็นเงินที่ผู้อุทธรณ์มีความรับผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นอยู่แล้ว และเป็นเงินที่วางไว้เพื่อเป็นประกันว่า หากศาลอุทธรณ์พิพากษาและคดีถึงที่สุดให้ผู้อุทธรณ์ต้องรับผิดชำระค่าธรรมเนียมแทนคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีแล้ว ผู้ชนะคดีจะมีสิทธิได้รับค่าธรรมเนียมที่ได้ออกใช้ก่อนจากเงินค่าธรรมเนียมที่ผู้อุทธรณ์วางไว้ต่อศาลได้โดยไม่จำต้องดำเนินการบังคับคดี ในขณะเดียวกัน หากศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ผู้อุทธรณ์ชนะคดี ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าธรรมเนียมที่วางไว้คืนไป

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงบทบัญญัติในการจัดโครงสร้างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามลำดับชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งหมายความว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมจะดำเนินการตามลำดับชั้นของศาล ยกเว้นในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มิได้หมายความว่าให้สิทธิแก่คู่ความที่จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้ครบทั้งสามชั้นศาลในทุกคดี ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ต้องนำเงินค่าธรรมเนียมซึ่งจะต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือขัดขวางการนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ครบทั้งสามชั้นศาลตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค หรือเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคแต่อย่างใด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๑๓ ก วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง
นายปราณพงษ์ ติลภัทร ผอ.กค.๒
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ว
กลุ่มงานคดี ๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๒ **วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒**

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจึงส่งไปให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญ นิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ตามที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ และที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และคำร้องนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) และให้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้งว่า หากมีคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นการเพิ่มเติมก็ให้กระทำเป็นหนังสือต่อศาลภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ชี้แจงสรุปความได้ว่า สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติไว้ และแม้จะมีเนื้อหาที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ ทั้งเนื้อหาสาระที่ได้มีการแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามิได้เปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีปฏิบัติไปจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... เสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ หรือไม่ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ หรือไม่ และได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการกระทำเป็นสามวาระและมีคะแนนเสียงการลงมติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ หรือไม่ การประชุมมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... มีเนื้อหาแบ่งออกเป็นดังนี้

บทนำ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ กล่าวถึง ชื่อพระราชบัญญัติ วันที่มีผลใช้บังคับ บทนิยามศัพท์ และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๙ กล่าวถึง ผู้มีอำนาจประกาศให้มีการจัดทำประชามติ ผู้มีหน้าที่ประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ วิธีการออกเสียงประชามติ การกำหนดจำนวนเสียงในการจัดทำประชามติ

หมวด ๒ การให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๑ กล่าวถึง การกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างเพียงพอ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงและจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ

หมวด ๓ เขตออกเสียงและหน่วยออกเสียง มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔ กล่าวถึง การกำหนดเขตออกเสียง และกำหนดให้คณะกรรมการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเป็นผู้กำหนดหน่วยออกเสียงและที่ออกเสียง

หมวด ๔ ผู้มีสิทธิออกเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง มาตรา ๑๕ ถึง มาตรา ๑๖ กล่าวถึง คุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียง และผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง

หมวด ๕ เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๐ กล่าวถึง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง

หมวด ๖ หีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประชามติ มาตรา ๒๑ กล่าวถึง การจัดให้มีหีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประชามติ

หมวด ๗ การลงคะแนนออกเสียง และการนับคะแนน มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๓๔ กล่าวถึง วิธีการลงคะแนน กำหนดเวลาลงคะแนน การเปิดและปิดให้มีการลงคะแนนออกเสียง การนับคะแนนกรณีที่ถือว่าบัตรออกเสียงประชามติเป็นบัตรเสีย และการรายงานผลการนับคะแนน

หมวด ๘ การประกาศผลการออกเสียง มาตรา ๓๕ กล่าวถึง ผู้มีอำนาจประกาศผลการออกเสียง และวิธีการประกาศผลการออกเสียง

หมวด ๙ การคัดค้านการออกเสียง มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๗ กล่าวถึง ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านการออกเสียง และผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำคัดค้านการออกเสียง

หมวด ๑๐ ความผิดและบทกำหนดโทษ มาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๕ กล่าวถึง การกระทำที่เป็นความผิด การลงโทษและอัตราโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติบางมาตรา

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ในส่วนเนื้อหาข้อความทั้ง ๔๕ มาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๑๗ ก วันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๒ **วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒**

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านในคดีอาญาของศาลจังหวัดชลบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๕๑๖๓/๒๕๔๓ หมายเลขแดงที่ ๗๑๐๘/๒๕๔๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๒ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชลบุรีกับพวกได้จับกุมนางอุบลรัตน์หรือเผือก ประดับเพ็ชร พร้อมเมทแอมเฟตามีนอันเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และยึดเงินสดจำนวน ๑๙๕,๖๐๐ บาท ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ พนักงานอัยการจังหวัดชลบุรีเป็นโจทก์ ฟ้องนางอุบลรัตน์ หรือเผือก ประดับเพ็ชร เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดชลบุรีในข้อหามียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต และต่อมาได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินที่เป็นเงินสดจำนวน ๑๙๕,๖๐๐ บาท ของกลางในคดีดังกล่าวให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้มีคำวินิจฉัย

นายชรินทร์ อ่อนสีทอง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องคัดค้าน ต่อศาลจังหวัดชลบุรี ว่าผู้ร้องเป็นเจ้าของเงินสดดังกล่าว ไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดและทรัพย์นั้นไม่ได้เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เป็นทรัพย์สินที่ผู้ร้องทำมาหาได้ด้วยความสุจริต มีอาชีพมั่นคงและแน่นอน การยื่นคำร้องให้ยึดหรือริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ ถือเป็นโทษอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ (๕) แม้ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ แต่ก็มิได้มีความหมายว่าบทบัญญัติหรือกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงการกระทำความผิดในอดีตที่ผ่านมาของผู้กระทำความผิดด้วย ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และประกาศกระทรวงหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ มาตรา ๑๘ (๕) และขัดแย้งกับทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นหลักสากลว่ากฎหมายอาญาไม่มีโทษย้อนหลัง

ต่อมาศาลจังหวัดชลบุรีมีคำสั่งให้ริบเงินสดดังกล่าว และ ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลจังหวัดชลบุรีในประเด็นที่ได้ร้องคัดค้านว่าเงินสดของกลางในคดีเป็นของผู้ร้อง ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด ขอให้ศาลมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้ร้อง และขอให้วินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ พิพากษาเห็นพ้องกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ผู้ร้องฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ตามประเด็นเดิมที่อุทธรณ์ไว้ ซึ่งศาลฎีกา เห็นว่า จะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าววินิจฉัยคดี จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งปัญหาที่ผู้คัดค้านโต้แย้งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมไปตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

คำร้องนี้เป็นคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ซึ่งเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๒ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาจึงมีว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่หรือมีขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ได้

สำหรับในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มีเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ประสงค์ให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้น โดยเฉพาะ บทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ชั่วคราวได้โดยต้องเป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และในการสั่งริบทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๒๒ ต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นต่อไปตามมาตรา ๒๗ โดยในชั้นพิจารณาคดีของศาลผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิในการต่อสู้คดีตามหลักกระบวนการยุติธรรม บทบัญญัติทั้งสองจึงเป็นเพียงมาตรการพิเศษที่รัฐสามารถดำเนินการแก่ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเป็นมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งเป็นภัยที่มีความร้ายแรงคุกคามความปลอดภัยและความปกติสุขของสังคม และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลกระทำความผิดได้เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นมีส่วนส่งเสริม สนับสนุน ให้ความสะดวกแก่การกระทำความผิด และยังเป็นทรัพย์สินที่เป็นแรงจูงใจให้มีบุคคลเข้ามาสู่กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดด้วย นอกจากนี้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินยังเป็นการช่วยบั่นทอนความสามารถของผู้ค้ายาเสพติดมิให้ดำเนินการไปได้โดยสะดวก ช่วยระงับ ยับยั้งมิให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้มีข้อความใดที่เป็นบทบัญญัติย้อนหลังให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาประการใด ดังนั้น มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๑๗ ก วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผอ.กค.๑
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗
นายปัญญา อุดชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๒ **วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒**

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ (โรงเรียนนานาชาติใหม่แห่งประเทศไทย กับพวก) เพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ หรือไม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ วรรคสามและมาตรา ๕๐)

๑. **<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>**

๑.เด็กชายณพัทธ โชติสรยุทธ โดยนางสาวณัฐนิช โชติสรยุทธ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง โรงเรียนนานาชาติใหม่แห่งประเทศไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวปานใจ จิรานุภาพ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นายไซมอน เลสลี่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นายพอล แฮมลีน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้ยื่นคำให้การต่อศาลปกครองกลางชี้แจงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นนักเรียนของโรงเรียน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนระเบียบและข้อบังคับของโรงเรียนเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพทั้งทางด้านร่างกาย ทางจิตใจ ตลอดจนทางด้านเพศของนักเรียนคนอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ แต่ประการใด และเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา นั้น ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครองประเทศไทย เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในทางวิชาการ การศึกษาอบรม และการเรียนการสอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒

๒. ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในทางวิชาการ การศึกษาอบรมและการเรียนการสอนที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้กล่าวคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ และมีคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ เป็น

อันใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด จึงขอให้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ มาตรา ๓๕ และ มาตรา ๓๘ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

๓. ศาลปกครองกลางพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ หรือไม่ และยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ระหว่างการพิจารณาคดีศาลปกครองกลางส่งคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องของผู้ร้องเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยขอยกเลิกข้อความคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยเดิมและใช้ข้อความใหม่ดังต่อไปนี้ “ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ” ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วอนุญาตให้แก้ไขเพิ่มเติมคำร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๐ ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดีของคำร้อง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย สำหรับคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๒ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ด้วยเช่นกันและต่อมาผู้ร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ อีกด้วย เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คำร้องแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ร้องระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ วรรคสาม เท่านั้น ผู้ร้องไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่งและวรรคสองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ข้อ ๑๘ (๒) และ (๓) เมื่อคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ร้องไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยบทบัญญัติดังกล่าว

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยที่มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนมาตรา ๔๙ วรรคสามเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นว่ามีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้นักเรียนและนักศึกษาประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยของโรงเรียนหรือสถานศึกษา จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการโดยการอบรมสั่งสอน หรือลงโทษ เพื่อควบคุมไม่ให้มีการฝ่าฝืนระเบียบโดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือประพฤติตนฝ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษา และการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการอบรมสั่งสอน และเพื่อให้นักเรียนหรือนักศึกษาปรับปรุงแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมความประพฤติให้มีความเหมาะสมและมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อันจะส่งผลให้นักเรียนหรือนักศึกษาเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของประเทศชาติในอนาคต การกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือสถานศึกษาจึงเป็นเพียงมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขต “ที่เหมาะสม” มิได้เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ วรรคสาม และเป็นบทบัญญัติที่ “ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการ และการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๙ วรรคสาม และมาตรา ๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๓๑ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สูตะบุตร) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ (หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐) หรือไม่

๑.<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายประมุท สูตะบุตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๘/๒๕๔๗ และหมายเลขแดงที่ ๑๓๗๙/๒๕๕๐ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดำเนินการเพื่อให้มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เสนอต่อวุฒิสภาต่อไป ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การสมัคร หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่ควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามประกาศดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสรรหาตามขั้นตอน จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการสรรหา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเกี่ยวกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและโต้แย้งว่ามีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายโดยระบุเฉพาะเลขมาตราเท่านั้น แต่มิได้ระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และโต้แย้งว่า

มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในระหว่างพิจารณาคดีนี้ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง แต่เมื่อต่อมาภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ไว้เช่นเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง และให้รอการพิพากษาไว้ชั่วคราว

๒.<u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงมีประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีตามคำร้อง หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งในขณะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังใช้บังคับอยู่ ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และถึงแม้ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ ด้วย เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๓.<u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย โดยระบุเฉพาะเลขมาตราเท่านั้น แต่มิได้ระบุสาระสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ซึ่งหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดหากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นแล้ว ถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ส่วนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้ว่าต้อง “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรสื่อสารของชาติ ซึ่งมีความสำคัญและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในทุกด้าน เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาทำหน้าที่อย่างเป็นธรรม เป็นกลาง และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน การที่มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จำกัดคุณสมบัติของคนที่จะเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้เช่นนั้น เป็นข้อจำกัดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ (๑) ประกอบมาตรา ๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผชช.คก.

ย่อโดย นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๓ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร สินสา) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า ผู้ฟ้องคดีลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่าอีกครั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า จากนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่าบางรายร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ประกอบมาตรา ๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙ มาตรา ๑๖๒ (๔) มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สินสำหรับตนเองเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารร่วมกันรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดหลายกรรม ให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ รวมจำคุก ๒๕ ปี คดีอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยเห็นว่ากรณีมีเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง วินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่มีคำวินิจฉัยเป็นต้นไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รายงานคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาใช้พิพากษาในประเด็นแห่งคดีนี้ คือมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุด

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยนำมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ในสภาพขาดไร้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถูกจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็มิได้กำหนดเงื่อนเวลาสิ้นสุดและวิธีการเยียวยาความเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตเอาไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองบ้านเมือง ยึดความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลัก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดจำต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บังคับแก่คดี แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่

ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักประกันความมีผลผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่มีข้อความใดรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗

คงเหลือในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญามิให้ถูกปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิด ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามว่าต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตอันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน อันจะทำให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดในเบื้องต้น เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาเป็นผู้สมัครให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง และเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการป้องกันและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นในภายหลัง กฎหมายจึงกำหนดให้ลักษณะต้องห้ามนั้น ยังคงต้องใช้บังคับตลอดไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นในภายหลัง กฎหมายกำหนดสภาพบังคับให้สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการให้ความคุ้มครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กรณีจึงเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายปฐมพงษ์ คำเขียว
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายปฐมพงษ์ คำเขียว
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๓ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ฟ้องคดี (นายคารม พลทะกลาง) ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รองนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร และท้องที่ใกล้เคียง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ เนื่องจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นพระราชกำหนดที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ทั้งที่ยังไม่ปรากฏสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงย่อมไม่มีความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้อำนาจไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ พร้อมทั้งคำสั่งและข้อกำหนดที่ออกโดยประกาศดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น หากศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็จะต้องพิจารณาโดยอาศัยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งยังคงมีปัญหาว่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่ ซึ่งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน จนอาจกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบควบคุมการออกกฎ และการกระทำของฝ่ายบริหารของศาลปกครอง โดยมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการสำหรับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติจำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้โดยมีข้อความว่า “...ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือคดีอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั้งหมด รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ ซึ่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อาทิเช่น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง เป็นต้น

อนึ่ง การที่มาตรา ๑๖ บัญญัติมิให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองให้บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปตามความจำเป็นของสถานการณ์ของบ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราว ทั้งมิได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวจะมิได้รับความคุ้มครอง เพราะผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ ตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ

รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดฉบับเดียวกัน จึงมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐-๑๑/๒๕๕๓ วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันตำรวจโท ไวพจน์ อาภรณ์รัตน์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๖๒๗/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๙ (๒) มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบของทั้งสองคำร้อง สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลย (พันตำรวจโท ไวพจน์ อาภรณ์รัตน์) สรุปความว่า เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๒ จำเลยกับนายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ และพวกซึ่งเกินกว่าห้าคนขึ้นไป ได้ร่วมชุมนุมมั่วสุมกันและยุยงส่งเสริมให้มีการก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นการฝ่าฝืนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต ขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ และการออกข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรี เป็นการอาศัยอำนาจของกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการสลายการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้โดยที่บุคคลที่ถูกจับและควบคุมตัวนั้นไม่จำต้องกระทำความผิดและถูกแจ้งข้อกล่าวหาใด ๆ ซึ่งจำเลยก็เป็นบุคคลหนึ่งที่ถูกรัฐบาลใช้อำนาจโดยไม่ชอบดังกล่าว ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

คำร้องที่สอง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลย (นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์) ในข้อเท็จจริงเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง และต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต ขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่า ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ไม่ถือเป็นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖ ทำให้นายกรัฐมนตรี

ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีอำนาจออกกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ ได้ การที่นายกรัฐมนตรีออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การชุมนุมของจำเลยกับประชาชนเสื้อแดงเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ จึงไม่ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ดังนั้น ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ที่นายกรัฐมนตรีออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้มีการสลายการชุมนุม เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓)

ศาลแขวงดุสิตมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีทั้งสองและพิจารณาคำร้องของจำเลยทั้งสองแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในชีวิตและร่างกาย มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และมาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน จนอาจกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย โดยมาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และมาตรา ๑๑ (๑) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) นั้น เป็นมาตรการหรือเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว อีกทั้งในการปฏิบัติตามมาตรา ๙ (๒) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ คือ จะต้องกำหนดเงื่อนเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนมาตรา ๑๑ (๑) เป็นเพียงขั้นตอนในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง อีกทั้งการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยก็มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง อันเป็นการให้

ศาลยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) แม้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓ ก วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ตามที่มีผู้เสนอรวมห้าฉบับ และให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาโดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จจึงส่งให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ และคำร้องนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก

(๘ ต่อ ๑) เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๓๙ (๒) ถูกต้องแล้ว โดยใช้ร่างที่เสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นร่างหลัก และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบังคับให้เกิดผลใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องถือว่าเป็นกำหนดเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ทำให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เสียไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๗๔ ร่างมาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นว่า คำปรารภและร่างมาตรา รวม ๗๓ ร่างมาตรา ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ร่างมาตรา ๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า เพื่อการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม โดยหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่หนึ่ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สอง องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดที่มา คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามวาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วแต่กรณี และกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีหน่วยธุรการเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับในส่วนของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่รวมถึงองค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพนักงานอัยการไว้อย่าง

ชัดเจนว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ในส่วนหน่วยงานที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสามด้วย อันเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่มิได้บัญญัติห้ามไม่ให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าเป็นฝ่ายใดมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ให้กำหนดโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาเสียก่อน และหากจะมีการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปก็ให้กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอยู่ก่อนแล้ว แม้แต่บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของพนักงานอัยการก็เช่นเดียวกัน

การที่ร่างมาตรา ๖๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความใหม่แทนโดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในส่วนข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในส่วนข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการได้ โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา นั้น จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการฝ่ายอื่น นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ของข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานแห่งการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้ในร่างมาตรา ๖๓ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑๐/๑ วรรคหนึ่ง ว่า “ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำรงตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือเป็นผู้สำเร็จปริญญาทางกฎหมาย และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด” ก็เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความใดกำหนดให้ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่น หรือมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับพนักงานอัยการ จึงมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนั้น ร่างมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และให้ใช้ความแทนดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายชวลิต ศรีโฉมงาม
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค. ๖
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายชวลิต ศรีโฉมงาม
ผู้อำนวยการส่วนสารนิเทศ
ช่วยราชการและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔ วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของคู่ความ รวม ๑๘ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องสิบแปดคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๓๔ มาตรา ๒๓๕ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๗๑ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้รวมพิจารณาและมีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล และเนื่องจากประเด็นบางคำร้องคู่ความโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งในขณะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการประกาศใช้แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นในส่วนที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยมาตรา ๒ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกรณีเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ มิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วย บททั่วไป และหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติรับรองว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย

มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และบุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใด

มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังรับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ให้มีสิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา และมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยาน มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ตามที่บัญญัติรับรองไว้

มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยบัญญัติว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยเป็นบทบัญญัติให้สิทธิของบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการเรื่องใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภา

มาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ และสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

มาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดย (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ และ (๕) กำกับให้การประกอบกิจการที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ อยู่ในส่วนที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง และวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้พิพากษาและตุลาการ ส่วนมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาล ซึ่งต้องตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

มาตรา ๒๑๑ เป็นบทบัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๒ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ศาลที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาส่งความเห็นของศาลหรือคำโต้แย้งของคู่ความไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๓ ว่าด้วยศาลยุติธรรม เป็นบทบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจ ของศาลอื่น

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย “บสท.” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอน คือ ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำทราบ และ ขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ โดยมาตรา ๗๖ ให้การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน กระทำได้ ๓ วิธี คือ (๑) โดยวิธีการขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาด และ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย ทั้งนี้ การจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว มาตรา ๗๗ ให้ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่ายโดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน และให้ถือว่าการประกาศล่วงหน้าดังกล่าวเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ผู้จำนอง ผู้จำนำ ผู้ค้ำประกัน และ บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นทราบแล้ว

อย่างไรก็ดีได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองและเป็นหลักประกันในการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๗๘ โดยให้บุคคลซึ่งมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่ายสามารถยื่นคำคัดค้านและชี้แจงเหตุผลในการคัดค้าน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อ บสท. ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ และให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคำคัดค้านโดยเร็ว ถ้าเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลสมควรก็ให้คณะกรรมการบริหารสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควรก็ให้สั่งยกคำคัดค้าน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นต่อไป ในกรณีที่ไม่มีการคัดค้านภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าลูกหนี้ ผู้จำนอง ผู้จำนำ ผู้ค้ำประกัน

และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น ได้ให้ความยินยอมการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นแล้ว นอกจากนี้มาตรา ๗๙ บัญญัติให้ผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการบริหารได้ยกคำคัดค้านตามมาตรา ๗๘ อาจเรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายจากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สิน หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นดีกว่าลูกหนี้ ผู้จำนอง หรือผู้จำนำ และไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดในหนี้ของลูกหนี้ การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีนี้ ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อศาลภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

สำหรับเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินมาตรา ๘๐ ให้ บสท. หักค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายทรัพย์สินก่อนที่จะชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับ บสท. ถ้ามีเงินคงเหลือให้ส่งคืนให้แก่ลูกหนี้ ผู้จำนอง หรือผู้จำนำแล้วแต่กรณี และในการจำหน่ายทรัพย์สินหรือ บสท. รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๗๖ นั้น มาตรา ๘๑ ให้สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตหรือ บสท. ไม่เสียไป แม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมิใช่ของลูกหนี้ และห้ามหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน อีกทั้งมาตรา ๘๒ มิให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖

การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำ หรือให้อำนาจ บสท. สามารถรับโอนทรัพย์สินนั้นเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย หรือบังคับทรัพย์จำนองโดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการของศาลยุติธรรมในกรณีการบังคับจำนองและขายทอดตลาดขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรม อันเป็นการเอื้ออำนวยให้ บสท. ในฐานะองค์กรของรัฐใช้อำนาจ โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ขัดต่อหลักความเสมอภาคเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อีกทั้งมิได้ให้โอกาสลูกหนี้ได้รับการพิจารณา อย่างเปิดเผยโดยศาล และก้าวล่วงอำนาจตุลาการโดยไม่ดำเนินการตามกระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้ บสท. มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ เป็นวิธีการเฉพาะ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ทั้งไม่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลและหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และมิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กร โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้เกินความจำเป็นหรือเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือความเสมอกันในกฎหมาย อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๔๐ แม้ว่า

พระราชกำหนดดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินบางประการ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ เป็นการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ และมิได้เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ อีกทั้งมิได้ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของ บสท. ในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมอันเป็นการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว มิได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ และมิได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ ตามที่โต้แย้งในคำร้องดังกล่าวแต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๕๔ **วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔**

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท สยามโมเดิร์นพลาสติก อินดัสทรี จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท สยามโมเดิร์นพลาสติก อินดัสทรี จำกัด ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๒ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๓ และนายณรงค์ เลิศนันทกุล ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๗๗/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๑๗๒๙/๒๕๕๐ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีการจดทะเบียนจำนองกับธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) ต่อมาได้โอนสิทธิการรับจำนองให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมระงับจำนองและยื่นคำขอขายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างว่าเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จำนองและได้ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่มีหนังสือมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีและได้ให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานที่ดินว่าเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำขอจดทะเบียนโดยอ้างว่าได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินทั้งสองแปลงมาจากการขายทอดตลาดของศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมระงับจำนองและขายตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ แจ้งว่าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีความเห็นยืนตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้มีคำสั่งเพิกถอน การจดทะเบียนนิติกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงไม่รับคำขอคุ้มครองชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี

ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุดมิอาจวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ และในการพิจารณาพิพากษา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจำต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงให้สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง

ต่อมาสำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ปรากฏในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

มาตรา ๒๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่รับรองการใช้สิทธิทางศาลของบุคคล เพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

มาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน จนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยให้ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำนำบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยการจัดตั้งและเงินทุน โดยมีสาระเกี่ยวกับการไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. เนื่องจาก บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล และการออกระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารไม่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ แล้ว เห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติคุ้มครอง บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม มิได้เป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะซึ่งสินทรัพย์ด้อยคุณภาพดังกล่าวหากปล่อยทิ้งไว้เนิ่นนานจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสถาบันการเงินอย่างรุนแรงอันจะกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการยกเว้นเฉพาะกรณีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของ บสท. บุคคลนั้นก็ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงมิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ไม่ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่กระทบต่อกรณีที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตน ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๙๒ ก วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๔ **วันที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔**

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายสรศักดิ์ ตั้งทวีสิน หรือตั้งบัณฑิต) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายสรศักดิ์ ตั้งทวีสิน หรือตั้งบัณฑิต เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ที่ ๑ กับพวกอีกสองคน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๒๓๔/๒๕๔๘ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ จำหน่ายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ดินพิพาทโดยวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยไม่มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว ซึ่งจะต้องระบุด้วยว่าหากไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จำเลยที่ ๑ จะบังคับชำระหนี้ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท โดยไม่ได้แสดงเหตุผลว่า การจำหน่ายโดยวิธีการขายทอดตลาดนั้นจะไม่เป็นประโยชน์กับจำเลยที่ ๑ และลูกหนี้มากกว่า ทั้งในการโอนกรรมสิทธิ์นั้นก็ไม่มีลูกหนี้คนใดให้ความยินยอม นอกจากนั้นจำเลยที่ ๑ ยังได้ประกาศให้มีการประมูลซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ซึ่งโจทก์ได้โต้แย้งคัดค้านแต่จำเลยที่ ๑ มิได้หยุดการกระทำแต่อย่างใด โจทก์จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๖ ที่ให้สิทธิและอำนาจแก่จำเลยที่ ๑ ในกรณีที่เห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้นั้น ขัดต่อบทบัญญัติที่ให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองและให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และไม่อาจใช้บังคับได้กับการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๐ จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จำเลยทั้งสามได้กระทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หากจำเลยทั้งสามไม่ดำเนินการให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาโดยให้จำเลยทั้งสามรับผิดเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้แก่โจทก์

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งศาลจังหวัดอุบลราชธานีสั่งในรายงานกระบวนพิจารณาว่า ศาลปกครองนครราชสีมามีความเห็นแตกต่างกับศาลจังหวัดอุบลราชธานีในเรื่องเขตอำนาจศาล จึงให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓)

ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้อง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๖ ให้สิทธิแก่จำเลยที่ ๑ กรณีการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นที่จะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้นั้นขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน รวมทั้งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่ตัดสิทธิหรือเพิกถอนอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษา โดยมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ประกอบกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลโดยอำนาจฝ่ายปกครอง บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ ที่ให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๖๐ ที่ให้สิทธิบุคคลใช้กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๖๒ ที่ให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา ๒๗๑ ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า ข้อโต้แย้งของโจทก์เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงสมควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งของโจทก์ที่โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๑ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเนื่องจากในขณะที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับพิจารณาวินิจฉัย

เฉพาะประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔-๒๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ มีหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ และประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก ดังนั้น คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ส่วนมาตรา ๒๒๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง โดยบัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่าง

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินโดยรวม โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำนำบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยมาตรา ๗๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอน คือ ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ โดยมาตรา ๗๖ ให้การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน กระทำได้ ๓ วิธี คือ (๑) โดยวิธีการขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาด และ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย ส่วนมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่มิให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากของสถาบันการเงินซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน โดยสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มีความมุ่งหมายและกำหนดวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ กล่าวคือ ในส่วนของลูกหนี้มุ่งหมายให้ลูกหนี้ชำระหนี้ที่ค้างชำระและสามารถกลับมาประกอบกิจการได้อย่างปกติ และในส่วนของเจ้าหนี้มุ่งหมายให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ที่ค้างชำระ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความยุติธรรม และโดยที่เป็นกฎหมาย

ที่กำหนดมาตรการไว้เป็นการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูความมั่นคงของสถาบันการเงินที่มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก บสท. จึงมีอำนาจบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. รับโอนมาจากสถาบันการเงินมาบริหาร โดยมิได้ตัดสิทธิในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หากว่ามีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของ บสท. จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ อีกทั้ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ โดยมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล

มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบัญญัติให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม โดยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ การจัดตั้งและเงินทุน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เนื่องจาก บสท. มีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพส่วนคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารมีอำนาจออกระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร เพื่อไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดีในศาลปกครอง และไม่ให้เกิดการประวิงคดี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติคุ้มครอง บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม มิได้เป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเพียงเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการยกเว้นเฉพาะกรณีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองเท่านั้น หากมีผู้ที่ได้รับความเสียหาย บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๔ ก วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗-๒๙/๒๕๕๔ **วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔**

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ (๓) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๔ นอกจากนี้ นายพีรพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ ยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ในการนี้ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ทั้งสองฉบับพร้อมกัน เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ด้วยคะแนนเสียง ๓๓๖ เสียง และพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๓๓๑ เสียง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๓๓๔ เสียง และมีมติให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว โดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเป็นหลักในการพิจารณา

ต่อมา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตรา จนกระทั่งได้มีการลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๓๕๔ เสียง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๓๔๙ เสียง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๓๕๕ เสียง แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔

ที่ประชุมวุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๔ โดยลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๖๕ เสียง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๖๔ เสียง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๖๖ เสียง และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ จากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วทั้งสามฉบับในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ในวาระที่สอง โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๕ เสียง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๔ เสียง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๔ เสียง เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๑) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เมื่อประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งสามนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยประธานกรรมการการเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๓๙ (๒) ถูกต้องแล้ว และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมซึ่งมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ วาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และการลงมติเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรของวุฒิสภา เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญคือ (๑) เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร โดยประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน ซึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน (๒) กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ ๑ คน และ (๓) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

พิจารณาสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๓๗ มาตราแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีสาระเป็นการแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้แก่ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมนิยามศัพท์

คำว่า “เขตเลือกตั้ง” และยกเลิกนิยามคำว่า “กลุ่มจังหวัด” (๒) แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “แบบสัดส่วน” ในทุกมาตราเป็นคำว่า “แบบบัญชีรายชื่อ” แทน เพื่อให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (๓) เพิ่มเติมกำหนดวิธีการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง (๔) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (๕) แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (๖) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ผู้สมัครได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป (๗) แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ผู้สมัครได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง (๘) แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์คะแนนเลือกตั้งที่ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (๙) เพิ่มบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการจัดประชุมหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนั้นเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๔ มาตรา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๑๒ มาตรา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พิจารณาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้ว เห็นว่า กรณีเป็นการยกเลิกคำว่า “สัดส่วน” และให้ใช้คำว่า “บัญชีรายชื่อ” แทนในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๔ ก วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกล้า สมุทวณิช
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค.๔
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายกล้า สมุทวณิช
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวดารณี ชาญเชิงศิลปกุล) ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ อ. ๒๘๑๒/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวดารณี ชาญเชิงศิลปกุล เป็นจำเลย ต่อศาลอาญา เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๙๕๙/๒๕๕๑ ในฐานความผิดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ประกอบมาตรา ๙๑ ต่อมาวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญา โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาว่าเนื่องจากคดีนี้เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์และพระราชินี ซึ่งหากมีการเผยแพร่คำเบิกความของพยานต่อบุคคลภายนอก อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือเกิดความไม่มั่นคง จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาคดีเป็นการลับ ทนายจำเลยแถลงคัดค้าน ศาลอาญาสั่งในรายงานกระบวนพิจารณาวันเดียวกันนั้นว่า คดีนี้จำเลยถูกฟ้องเป็นความผิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ อนุญาตให้พิจารณาคดีนี้เป็นการลับ ต่อมาวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลอาญาว่า การที่ศาลอาญานำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ มาบังคับใช้ในการพิจารณาคดีนี้และมีคำสั่งให้พิจารณาคดีเป็นการลับ ห้ามมิให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังการพิจารณานั้น เป็นการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) เนื่องจากมาตรา ๔๐ (๒) บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าในการพิจารณาคดีหลักประกันขั้นพื้นฐานคือ การได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งจะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ขอให้ศาลอาญาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ซึ่งต่อมาศาลอาญามีคำสั่งในรายงานกระบวนพิจารณาในวันเดียวกันว่า การที่ศาลสั่งให้พิจารณาเป็นการลับโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลย เนื่องจากจำเลยมีทนายความเข้ามาแก้ต่างให้และสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของตนและหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ได้ คำโต้แย้งของจำเลยจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ให้ยกคำร้องและต่อมาศาลอาญามีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นความผิดหลาย

กรรมต่างกัน ให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ จำคุก กระทงละ ๖ ปี รวม ๓ กระทง เป็นจำคุก ๑๘ ปี

จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญา ซึ่งศาลอุทธรณ์ตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้วเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ไม่ใช่อำนาจของศาลชั้นต้นซึ่งเป็นศาลยุติธรรม หากคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นกรณีที่เข้าองค์ประกอบครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ดังกล่าวแล้ว ศาลชั้นต้นก็ต้องส่งความเห็นของคู่ความเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ศาลชั้นต้นจะใช้ดุลพินิจเพื่อไม่ส่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีไม่เข้าองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๒๑๑ ซึ่งกรณีของจำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๒๙ โดยแสดงเหตุผลไว้ชัดแจ้งแล้ว และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ จึงเข้าองค์ประกอบครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ชอบที่ศาลชั้นต้นจะต้องส่งความเห็นของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นไม่รอการพิพากษาคดีและไม่ส่งความเห็นของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยให้ยกคำร้องของจำเลยจึงเป็นการไม่ชอบ พิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นดำเนินการในเรื่องการส่งความเห็นของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เสร็จแล้วให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่หรือพิพากษาใหม่แล้วแต่กรณี

ต่อมาวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ศาลอาญามีคำสั่งให้มีหนังสือส่งสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องมีข้อโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) หรือไม่ ซึ่งศาลอาญานำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยบัญญัติว่าต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง

และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง ส่วนมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสองบัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ บัญญัติว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้พิจารณาเป็นการลับ เมื่อเห็นสมควรโดยพลการหรือโดยคำร้องขอของคู่ความฝ่ายใด แต่ต้องเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศมิให้ล่วงรู้ถึงประชาชน

เห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) จะบัญญัติให้การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ก็กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรานี้เป็นข้อยกเว้นของการพิจารณาและสืบพยานโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และให้มีการตรวจสอบการดำเนินกระบวนพิจารณาของคู่ความและของศาล แต่ลักษณะคดีอาญาบางประเภทหากมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าถ้ามีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณะแล้ว จะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความปลอดภัยของประเทศ ศาลมีอำนาจสั่งให้พิจารณาเป็นการลับเพื่อคุ้มครองคู่ความและบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นได้ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักประกันขั้นพื้นฐานที่อารยประเทศพึงให้เป็นสิทธิแก่บุคคลในกระบวนพิจารณาของศาล อนึ่ง การพิจารณาเป็นการลับ ก็มิได้หมายความว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมและมิได้จำกัดสิทธิของจำเลยในคดีอาญาแต่อย่างใด เพราะเมื่อมีการพิจารณาเป็นการลับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๘ กำหนดให้มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณามีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ อาทิเช่น โจทก์และทนายความของโจทก์ จำเลยและทนายความของจำเลย ผู้ควบคุมตัวจำเลย พยาน ผู้เชี่ยวชาญ และล่าม เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตแห่งการให้สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณาแก่บุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ถึงแม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพียงเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้

ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๗ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๕๔ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของคู่ความ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณาและมีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่า

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และการสืบมรดกของบุคคล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาล ซึ่งต้องตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำนำ บังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันที่ บสท. ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่ง บสท. รับโอนมา โดยให้ บสท. มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ ในการดำเนินการ

ของ บสท. มิให้นำบทบัญญัติบางมาตราของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ

ส่วนมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ โดยมาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจของ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ โดยกำหนดไว้หลายกรณี คือ (๑) กรณีลูกหนี้และผู้ค้ำประกันให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิด (๒) กรณีลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควร ให้ถือว่าผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากหนี้ที่ค้างชำระอยู่ และในกรณีที่ลูกหนี้ได้รับการผ่อนระยะเวลาการชำระหนี้ บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ส่วนที่ค้างอยู่ต่อไปได้ (๓) ในกรณีที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้นตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด (๔) กรณีลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือยักย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจ บสท. บริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยมีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เป็นไปอย่างรวดเร็วเพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และสามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. กำหนด จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินอันกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ ถึงแม้บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้อยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญยอมให้กระทำได้ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงิน รวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงิน มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคอีกทั้งยังเป็นคนละกรณีกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลยุติธรรม จึงมิได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๗ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๔ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากกำนันตำบลศิลาแลง และคณะกรรมการป่าชุมชนตำบลศิลาแลง กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแท สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแท และผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองคราม กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด ทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนลุ่มน้ำคลองคราม ตำบลท่าอุแท อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่า สิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้แล้ว การที่ทางราชการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทำให้การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่ประชาชนอาศัยทำกินมาก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ จึงกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๙)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยบุคคลที่รวมตัวกันนี้ย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนและประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนโดยส่วนรวมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนตามความเหมาะสม โดยกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการ

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้ง ให้ความคุ้มครองสิทธิของชุมชนในอันที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และมีความจำเป็นที่ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมอย่างสมดุลและยั่งยืนภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ

เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ จะให้อำนาจรัฐบาลประกาศพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลหรือชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ห้ามนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้แต่อย่างใด อีกทั้งกรณีมิได้ตัดสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสำหรับความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่ชุมชนอาจได้รับอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ ไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสำราญ นาบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕ รักษาการในตำแหน่ง
ผู้อำนวยการสำนักคดี ๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๔/๒๕๕๔ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้อง เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากนางไฮดี ปาร์ค เจริญพร ประธานสหภาพโรงเรียนแห่งชาติไทย - จีน ร้องเรียนกรณีขอให้มีการยกเลิกมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ สมาคมครูสถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ผู้แทนลูกจ้างโรงเรียนเอกชน ร้องเรียนกรณีนโยบายของรัฐละเมิดสิทธิประกันสังคมลูกจ้างโรงเรียนเอกชน และคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องได้พิจารณาคำร้องทั้งสามแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) และมีมติให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) โดยมีเหตุผล ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน...” ซึ่งมีผลทำให้ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และเคยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและรับประโยชน์ทดแทน ๗ กรณี ได้แก่ ๑) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ๒) ทุพพลภาพ ๓) ตาย ๔) คลอดบุตร ๕) สงเคราะห์บุตร ๖) ชราภาพ และ ๗) ว่างงาน ต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงโดยปริยายตามผลของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใด ๆ ทดแทน โดยเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ทุกหน่วยงานไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทบสิทธิของลูกจ้างดังกล่าวได้ แม้ว่าสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ได้แนะนำให้ลูกจ้างของโรงเรียนเอกชนที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ นั้น ดำเนินการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ภายในเวลาหกเดือนนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนมีผลใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แบ่งผู้ประกันตนออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑.๑) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ คือ ผู้เป็นลูกจ้างในกิจการที่กฎหมายบังคับให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ทั้งนี้ นายจ้าง และรัฐบาล ต้องจ่ายเงินสมทบด้วยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนรวม ๗ กรณี ซึ่งปัจจุบันลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบฝ่ายละร้อยละห้าของฐานค่าจ้าง ตั้งแต่ ๑,๖๕๐ บาท ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อเดือน

(๑.๒) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ คือ ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน โดยต้องจ่ายเงินสมทบสองเท่าของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จากฐานค่าจ้าง ๔,๘๐๐ บาท และได้ประโยชน์ทดแทน ๖ กรณี ได้แก่ ๑) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ๒) ทุพพลภาพ ๓) ตาย ๔) คลอดบุตร ๕) สงเคราะห์บุตร และ ๖) ชราภาพ ยกเว้น กรณีว่างงาน โดยต้องจ่ายเงินสมทบเดือนละ ๔๓๒ บาท เท่ากันทุกคน โดยไม่คำนึงถึงฐานรายได้ของผู้ประกันตน แต่โดยผลของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ลูกจ้างโรงเรียนเอกชนจำนวนหลายหมื่นคนต้องเสียสิทธิจากการได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๓๓ ซึ่งในขณะนี้มีลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ประสงค์จะอยู่ในระบบประกันสังคมต่อไปก็จำต้องยอมเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ โดยต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นในขณะที่ได้รับสิทธิประโยชน์ลดลง และกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ก็ต้องขาดจากสถานภาพการเป็นผู้ประกันตน และไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานทุกฉบับ

(๑.๓) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ คือ ผู้ที่มิใช่ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และสมัครใจเป็นผู้ประกันตนโดยต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ๆ ละ ๓,๓๖๐ บาท และได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง ๓ กรณี คือ ๑) คลอดบุตร ๒) ทุพพลภาพ และ ๓) ตาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างโรงเรียนเอกชนในการรวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง และสหภาพแรงงาน ดังคำร้องของสหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรักษาสิทธิประโยชน์ของพนักงานมานานกว่า ๒๕ ปี ก็ถูกตัดสิทธิและบทบาทลงด้วย อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและที่ประเทศไทยเป็นภาคี กล่าวคือ

(๒.๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic , Social and Cultural Rights (ICESCR)) ข้อ ๘ สิทธิของบุคคลที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และข้อ ๙ สิทธิของบุคคลในเรื่องสวัสดิการสังคมและประกันสังคม ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ และมีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

(๒.๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) ข้อ ๒๖ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

(๒.๓) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) เรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และการมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง

(๓) กระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาล ดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างเร่งรีบและมิได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวเวียนไปยังกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นอันเป็นกระบวนการในการจัดทำและการตรากฎหมาย ที่รัฐบาลได้ยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน และรัฐบาลไม่สามารถกำหนดมาตรการบริหารใด ๆ เพื่อคืนสิทธิแก่ประชาชน โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ได้มีการยกเลิกและให้ใช้ข้อความใหม่ เป็นว่า

“มาตรา ๘๖ กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้อำนวยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองการทำงาน การจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ได้จำแนกผู้ปฏิบัติงานของโรงเรียนในระบบของโรงเรียนเอกชนออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนการสอน เช่น นักการ คนงาน คนขับรถ พนักงานทำความสะอาด ที่ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นการจำกัดกลุ่มบุคคลที่กฎหมายจะใช้บังคับแต่ยังคงหลักการตามกฎหมายเดิมไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาคดีต่อไป เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่ยังคงอยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๘๖ นี้ เช่นเดิม ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงกำหนดประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และ มาตรา ๘๔ (๗) หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์ให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยรัฐพร้อมให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน ด้านสิทธิประโยชน์ และด้านวิชาการให้แก่สถานศึกษาของเอกชน การที่มาตรา ๘๖ บัญญัติให้กิจการของโรงเรียนในระบบเฉพาะในส่วนของผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานและประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว โดยประโยชน์ตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นั้น เป็นการกำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณีที่ใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา อันเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลกระทบถึงการศึกษาของชาติอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์สำคัญต่อส่วนรวมของประชาชน จึงมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะบัญญัติเช่นนั้นได้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้มีหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานไว้แล้วและไม่น้อยกว่าที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อีกด้วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมิให้ด้อยกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๘๖ มิได้ห้ามผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม หรือองค์การเอกชนต่าง ๆ เพียงแต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจนัดหยุดงานเพื่อ

เจรจาต่อรองกับนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นบุคคลผู้มีวิชาชีพสำคัญต่อการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติ การใช้สิทธิและเสรีภาพบางลักษณะอาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนนี้จึงเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรเท่านั้น และเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๘๖ ดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่ต้องการคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น และมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลดังกล่าวด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๑ (๒) และมาตรา ๘๔ (๗) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
นางสาววนิดา ไชยเนตรตี ผอ.กค.๗
นายสิทธิพร เศาภายน ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕-๔๑/๒๕๕๔ วันที่ ๗ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๗ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคำร้องได้ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องในแต่ละคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอ ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในบางคดีไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงและไม่ใช่ผู้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาตามฟ้องและคำขอให้ศาลออกคำบังคับศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ และในบางคดีผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และโต้แย้งสรุปรวมกันได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งเจ็ดคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) โดยให้รวมพิจารณาและมีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องจะต้องแสดงข้อโต้แย้งและมีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างใด พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง หากประเด็นที่เป็นความประสงค์ไม่ระบุเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ย่อมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ร้องแล้ว ปรากฏว่าข้อโต้แย้งว่ามาตรา ๔๒ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ระบุรายละเอียดในการโต้แย้งพร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัย คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิด หรือต้องรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองนั้น เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และการฟ้องคดีจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือแม้จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ถ้าการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ได้ สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สรุปได้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้องนั้นและเป็นคำฟ้องที่ต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้กับบุคคลนั้นได้ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นหรือเหตุผลอันใดที่จะให้สิทธิผู้นั้นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะกรณีนี้ไม่มีความเดือดร้อนหรือความเสียหายใด ๆ ที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้กับบุคคลนั้นได้ ประกอบกับเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องเป็นกรณีที่ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ เพราะกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีไว้ โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้สอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีตามประเภทคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ อันจะเป็นผลให้สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้อย่างเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ หากให้บุคคลฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ก็จะมีผลทำให้คดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองมากเกินไปซึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะประชาชนที่มิได้มีส่วนได้เสียแต่ไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ก็จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทุกกรณี หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ จึงมิได้จำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับ

บุคคลโดยเท่าเทียมกันภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมิได้จำกัดสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มิได้เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นได้ จึงมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๒๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายบุญส่ง กุลบุปผา นายนุรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๔๙ ก วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท.ผอ.สค.๒
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท.ผอ.สค.๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๔ วันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง นายอินปัน ครองพวก กับพวกรวม ๕๕ คน ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวก ต่อศาลปกครองขอนแก่น เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่เพราะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยในเขตเดินสายส่งไฟฟ้า โดยที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมชี้แจง อันเป็นการออกประกาศโดยขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่งให้อำนาจออกประกาศดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล โดยกำหนดเพียงวิธีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีสิทธิรู้ข้อมูล วิธีการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันเป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔

คำร้องที่สอง นางสมบุญ ทับทิมโต ยื่นฟ้องผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวก ต่อศาลปกครองกลาง เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ได้บัญญัติให้มีการสำรวจสภาพสิ่งแวดล้อม การให้ประชาชนในเขตรัศมีสายส่งไฟฟ้าแรงสูงได้รับทราบถึงผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยในอนาคต การให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเวนคืนเพื่อพาดสายส่งไฟฟ้าแรงสูง และการพิจารณากำหนดค่าทดแทน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองกลางเห็นว่า กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ คำร้องทั้งสองมีประเด็นว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) จึงรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยและรวมพิจารณาไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ กำหนดแต่เพียงวิธีการแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินทราบถึงการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้านั้น มิได้ขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรา ๒๘ ยังได้กำหนดให้มีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการเข้าใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งเอื้อต่อการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้จำกัดตัดรอนสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเรียกค่าทดแทนได้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบก่อนการเข้าทำการสำรวจว่าจะเข้าไปทำการสำรวจในพื้นที่ดังกล่าว และมาตรา ๒๙ กำหนดให้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบก่อนทำการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดิน ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงบนพื้นดินของบุคคลใด หรือรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า และให้สิทธิในการยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรดำเนินการเช่นนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยได้ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในกรณีที่ กฟผ. เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการแจ้งข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐวิสาหกิจก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ อีกทั้ง เป็นการกำหนดหลักการว่ากรณีใดบ้างที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน และหากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นรับหรือไม่รับค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐

แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดให้มีหลักการคุ้มครองสิทธิประชาชนโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ทำให้มิได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ อย่างชัดเจน แต่ก็ได้กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนดำเนินการใด ๆ ในเขตสำรวจและเขตเดินสายไฟฟ้า การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดย กฟผ. ต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนให้น้อยที่สุด การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย หาก กฟผ. จะดำเนินการสำรวจเขตแนวก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าหรือกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอันกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ก่อนการดำเนินการดังกล่าว กฟผ. ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา และหากเป็นกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสอง ก็ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ซึ่งหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง หรือหากไม่มีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสอง บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการหรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะ ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิใช่เป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ทั้งสามมาตรา มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้นั้น เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวณิชาภา ภูมินายก
นายบท นามบุตร
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.กค.๗
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.สค.๓
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวณิชาภา ภูมินายก
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว
นายบท นามบุตร
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔-๔๕/๒๕๕๔ วันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดพัทยาส่งคำโต้แย้งของจำเลย รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๒) พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการจังหวัดพัทยา เป็นโจทก์ ฟ้องนายอริสมันต์ พงศ์เรืองรอง นายนพพร นามเชียงใต้ พันตำรวจโท ไวพจน์ อาภรณ์รัตน์ และนายสมญศฆ์ พรมภา เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพัทยา ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๓๗/๒๕๕๒ ฐานความผิดร่วมกันขัดคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งให้เลิกการมั่วสุม ร่วมกันเดินขบวนและกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ร่วมกันกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจาหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร และเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยเป็นหัวหน้า เป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ร่วมกันบุกรุกและทำให้เสียทรัพย์ และขอให้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๓๕๘ มาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๔ มาตรา ๓๖๕ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๔๘ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘

จำเลยให้การปฏิเสธ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดพัทยา โต้แย้งว่า เหตุที่จำเลยที่ ๓ ถูกฟ้องเป็นคดีนี้ สืบเนื่องมาจากการชุมนุมของคนเสื้อแดงที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ ๑๐–๑๑ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งการกระทำของจำเลยที่ ๓ เป็นการใช้เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นการแสดงออกของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการร่วมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับฟ้องจำเลยที่ ๓ และประชาชนว่ากระทำการมั่วสุมอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๖ นอกจากนี้ การแสดงความคิดเห็นในการชุมนุมเป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะแสดงความคิดเห็นได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ดังนั้น การจะนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาใช้บังคับแก่จำเลยที่ ๓ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ จึงขอให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๙/๒๕๕๒) พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการจังหวัดพัทยา เป็นโจทก์ ฟ้องนางสาวจิดาภา ธนหัตถชัย นางสาวสำรวย แสงประภา และนางสาวเสาวลักษณ์ สานุวิทย์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพัทยา ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๒๓๒/๒๕๕๒ ฐานความผิดร่วมกันมั่วสุมตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย กระทำการให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยเป็นหัวหน้าในการมั่วสุมและเป็นแกนนำผู้มีหน้าที่สั่งการปลุกระดมในการกระทำความผิดนี้ การกระทำของจำเลยทั้งสาม จึงเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๒๑๕ ขอให้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามกฎหมาย

จำเลยทั้งสามให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า จำเลยทั้งสามใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ อันเป็นสิทธิเกี่ยวกับการชุมนุม และเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ จึงเป็นกรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่อาจใช้บังคับได้ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ จึงขอให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดพัทยาเห็นว่า ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาเป็นบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดและโทษอันเป็นความรับผิดทางอาญา โดยมาตรา ๑๑๖ เป็นบทบัญญัติความผิดลักษณะ ๑ ว่า

ด้วยความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือ ติชมโดยสุจริต (๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย (๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ (๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน ผู้นั้นมีความผิดและต้องรับโทษ ส่วนมาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ เป็นบทบัญญัติความผิดลักษณะ ๕ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน โดยมาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ผู้นั้นมีความผิดและต้องรับโทษ ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น และถ้าผู้กระทำผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้นยิ่งต้องรับโทษที่หนักขึ้น และมาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานสั่งผู้ที่มั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑๕ ให้เลิกไป ผู้ใดไม่เลิก ผู้นั้นมีความผิดและต้องรับโทษ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำอันเป็นมูลฐานแห่งคดีนี้ มิใช่กฎหมายที่ย้อนหลังให้ต้องรับผิดหรือให้ต้องรับโทษทางอาญาแก่บุคคล มิได้เป็นบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาไว้ล่วงหน้าว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ อีกทั้งเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้ กล่าวคือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งเป็นไปตามความจำเป็นและมิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ จึงเป็นบทบัญญัติตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และได้เพียงเท่าที่จำเป็น อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ไม่ใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖ ไม่ได้ทำให้บุคคลไม่สามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตน และไม่ได้ทำให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่สามารถยกบทบัญญัติเพื่อใช้สิทธิทางศาล ตามมาตรา ๒๘

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๖๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
นายบท นามบุตร
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.กค. ๗
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔
นายบท นามบุตร
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๖/๒๕๕๔ วันที่ ๒๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประยุทธ นีระพล) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรีได้ยื่นฟ้องสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ๑ และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) และคำสั่งของสำนักงานศาลยุติธรรมที่สั่งลงโทษงดเลื่อนเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี และเพิกถอนการว่ากล่าวตักเตือน รวมทั้งเพิกถอนหนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ศย ๐๐๓/ว ๑๙๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่นำมาเป็นเหตุลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ฐานกระทำกิจการอันเป็นทางกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่และเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลแขวงพระนครเหนือ กรณีถูกกล่าวหาว่าบกพร่องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและจัดเปิดสอนกฎหมายโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมข้าราชการประเภทอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างของสถานะบุคคล ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ และกรณียังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงต้องรอการพิพากษาคดีนี้ไว้เป็นการชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะกระทำมิได้ สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๖ ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมทั้งมวล ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) เป็นบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง เพื่อให้การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจซึ่งมีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเฉพาะองค์กรนั้น ๆ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) บัญญัติยกเว้นไม่ให้การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมอยู่ในอำนาจศาลปกครอง มิได้หมายความว่าบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองจะไม่สามารถใช้สิทธิทางอื่นได้อีก หากบุคคลใดเห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองใด ๆ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายชัยธร หัตถกรรม
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายชัยธร หัตถกรรม
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๔ วันที่ ๒๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายเฉลิม ปิ่นสกุล (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเคยเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยว่า ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน ขาดทุนติดต่อกันหลายปีและมีเงินค้างขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติการตามหนังสือของผู้สอบบัญชี นายทะเบียนสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ทำให้ผู้ร้องต้องพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ตัดสิทธิผู้ร้องในการที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสหกรณ์อีกแต่อย่างใด

ต่อมา สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ได้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด แต่รองนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีดังกล่าวของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้เป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ซึ่งเคยถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลปกครองจนคดีถึงที่สุดในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ดังนั้น กรณีคำร้องเรียนดังกล่าว

จึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอความเป็นธรรม กรณีรองนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ต่อมาวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ” ประกอบข้อ ๑๗ ที่กำหนดว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้ (๑๔) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก เนื่องจากคดีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ทั้งได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว กรณีดังกล่าวจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ ข้อ ๑๗ (๑๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาตรา ๓๙ บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ มาตรา ๓๙ มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา มิให้ต้องรับผิดหรือรับโทษทางอาญาหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิด โดยการห้ามนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญาไปลงโทษหรือเพิ่มโทษย้อนหลังแก่การกระทำที่มีอยู่ก่อนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและตราบเท่าที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด

สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งมีลักษณะผสมผสานทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ มิใช่กฎหมายอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลซึ่งเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ ดังนั้น การห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) มิได้มีส่วนที่เป็นกฎหมายอาญาหรือโทษทางอาญา เพราะโทษทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ ประกอบด้วย ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน เท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) จึงมิได้มีข้อความที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเฉลิมพงษ์ ถือดียิ่ง
นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค. ๖

ย่อโดย นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕
กลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (สมาคมสำนักงานบัญชีและกฎหมาย) กับพวก รวม ๑๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ยื่นฟ้องกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกระทรวงพาณิชย์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำบัญชีให้แก่ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับโดยให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ทำบัญชีของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่มีคุณสมบัติของการเป็นผู้ทำบัญชีตามที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๗ (๖) หากประสงค์จะเป็นผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ให้แจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อผู้นั้นเข้ารับการอบรมและสำเร็จการอบรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนดแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นผู้ทำบัญชีต่อไปได้เป็นเวลาแปดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และโต้แย้งว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓)

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบัญชีให้ทันสมัย สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางการบัญชี การจัดทำบัญชี และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย กิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีสามารถจัดทำบัญชีให้ถูกต้องตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลทางบัญชีนั้นมาใช้ในการบริหารธุรกิจ รวมทั้งเป็นพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของรัฐ พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญได้แก่ (๑) นิยามความหมาย คำว่า “มาตรฐานการบัญชี” หมายความว่า หลักการบัญชีและวิธีปฏิบัติทางการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และนิยามความหมายของ

ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีและผู้ทำบัญชีแยกไว้ชัดเจนในมาตรา ๔ ว่า “ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่จัดให้มีการทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ และ “ผู้ทำบัญชี” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการทำบัญชีของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี ไม่ว่าจะได้กระทำในฐานะเป็นลูกจ้างของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีหรือไม่ก็ตาม (๒) กำหนดคุณสมบัติของผู้ทำบัญชี โดยมาตรา ๗ (๖) วรรคสองและวรรคสาม ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศเรื่องคุณสมบัติและเงื่อนไขของการเป็นผู้ทำบัญชีโดยให้คำนึงถึงมาตรฐานการบัญชีและข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันวิชาชีพบัญชีและประกาศนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรี ซึ่งตามกฎหมายฉบับก่อน ๆ มิได้แบ่งแยกผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีและผู้ทำบัญชี จึงไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีไว้ (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ทำบัญชี โดยมาตรา ๒๐ ให้ผู้ทำบัญชีต้องจัดทำบัญชีตามความเป็นจริงและตามมาตรฐานการบัญชี และมาตรา ๑๙ ยังให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีมีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ทำบัญชีให้จัดทำบัญชีให้ตรงต่อความเป็นจริงและถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ (๔) มีบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของอธิบดีที่กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของการเป็นผู้ทำบัญชีตามมาตรา ๗ (๖) และกรณีผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีฝ่าฝืนไม่จัดให้มีผู้ทำบัญชีซึ่งมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีประกาศกำหนดดังกล่าว เพื่อจัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นผู้ทำบัญชีของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่มีคุณสมบัติของการเป็นผู้ทำบัญชีตามที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๗ (๖) หากประสงค์จะเป็นผู้ทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ให้แจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อผู้นั้นเข้ารับการอบรมและสำเร็จการอบรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนดแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นผู้ทำบัญชีต่อไปได้เป็นเวลาแปดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ทำบัญชีต้องมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๗ (๖) ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การทำบัญชีเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การทำบัญชีมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี แม้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ทำบัญชีต้องมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๗ (๖) จะมีผลกระทบต่อผู้ทำบัญชี เพราะหากผู้ใดประกอบอาชีพการทำบัญชีโดยไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว ย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บ้างก็ตาม แต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีก็เพื่อให้ผู้ทำบัญชีมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับหลักการบัญชีและวิธีปฏิบัติทางการบัญชีที่รับรองทั่วไป และเป็นผลให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบข้อมูลทางการเงินของกิจการนั้นอย่างถูกต้องตามมาตรฐานการบัญชีอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ยกเว้นให้กระทำได้ ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้คำนึงถึงการใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแล้ว โดยชั่งน้ำหนักระหว่างเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้กับประโยชน์ของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ สำหรับพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ทำบัญชีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับให้สามารถทำบัญชีได้ต่อไปภายในระยะเวลาแปดปี เพื่อมิให้มีความผิดและมีโทษตามกฎหมาย โดยมี

วัตถุประสงค์ให้บุคคลนั้นศึกษาต่อเพื่อให้มีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนด จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิผู้ไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงมิใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล แต่เป็นบทเฉพาะกาลเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ไม่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๗ (๖) ให้มีโอกาสที่จะประกอบวิชาชีพต่อไปได้อีกแปดปี ซึ่งเป็นการผ่อนคลายและเยียวยาผลการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทำบัญชีไว้อย่างเพียงพอแล้ว และมิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่ล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายบุญส่ง กุลบุปผา นายนุรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท. ผอ.สค. ๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท. ผอ.สค. ๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ฟ้องคดี (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ วรรคสอง ประกาศฉบับดังกล่าว ถือเป็นข้อยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องสอด (นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส) ยื่นคำร้องสอดว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีผลให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแก่ผู้ร้องสอด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราว และต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาในภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ได้กำหนดวันสิ้นสุด

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพียง ๒ กรณี คือให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดเวลาจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และให้ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นกรณีให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมิได้นำเรื่องอายุหรือคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตราใด ๆ มาใช้บังคับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ ประกอบกับมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มีปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงให้ส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงบังคับใช้ต่อไป เว้นแต่บทบัญญัติใน ส่วนที่ ๑ หมวด ๑ จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายในเก้าสิบวันโดยในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งยังคงปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้บัญญัติรับรองให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชั้นหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้

ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกชั้นหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๓) ยังได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไปเช่นกัน

เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสองฉบับ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างมีผลบังคับใช้อยู่ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกัน กล่าวคือ การใดที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกำหนดไว้ก็ให้เป็นไปตามนั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะของบทเฉพาะกาล ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ที่บัญญัติว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๓๓ แล้วผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์อีกกรณีหนึ่ง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ของการบังคับใช้ต่างกรณีกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) จึงมิได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ แต่อย่างใด

๓. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้เชี่ยวชาญฯ
รกท. ผอ.กค. ๑
นางวิภาวรรณ หะวานนท์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท. ผอ.กค. ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๕ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายเกษม จันทร์น้อย ที่ ๑ และนายเกรียง วิศิษฎ์สรอรรถ ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๐๙/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคณะอนุกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรรหาและระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามรับรองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งผลการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ หรือไม่

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ในส่วนที่บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คนเป็นกรรมการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การที่บุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ย่อมเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารที่เข้ามามีอำนาจในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้การสรรหาเป็นไปโดยไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ที่มุ่งหมายให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกันกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๗/๑ วรรคสาม และมาตรา ๒๗/๒ เป็นบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเข้ามากำกับดูแลสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้บังคับในคดีนี้ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องนี้มีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองกลางจะต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนระงับยกเลิกและมีคำสั่งฉุกเฉินคุ้มครองชั่วคราว โดยห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือใช้มาตรการอื่นตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในกรณีนี้ คู่ความในคดีไม่อาจยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และการสั่งบังคับใช้วิธีการชั่วคราวเป็นอำนาจของศาลปกครองกลางที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าว

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชา

ของนายกรัฐมนตรี และให้ประธานสภามีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ หากสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานสภาที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวหรือกรณีอื่นที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาอาจแจ้งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ของประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันเป็นมูลเหตุของคำโต้แย้งแต่อย่างใด จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ส่วนประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ บทบัญญัติมาตรานี้ของรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือรับรองสิทธิเสรีภาพในเรื่องใด ๆ เป็นแต่เพียงการกำหนดสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ที่ไม่อาจจะมีบทบัญญัติของกฎหมายใดมาขัดหรือแย้งได้ หากจะมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่น เพื่อให้มีเหตุอันจะยังให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ เป็นบทเฉพาะกาลซึ่งบัญญัติให้บุคคลตามมาตรานี้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแทน ซึ่ง “บุคคลตามมาตรานี้” ในกรณีนี้หมายถึงสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาลเช่นนี้ เป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่มีความจำเป็นต้องใช้บังคับกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ ได้เช่นกัน

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรคสอง บัญญัติว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ วรรคสาม บัญญัติว่า องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสี่ บัญญัติว่าให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ และเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒๑ คน ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาสรรหาสมาชิก กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหา วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวประกอบด้วย ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันภาคการผลิตจำนวนสี่คน ผู้แทนสหภาพแรงงานซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันจำนวนสี่คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน เห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว

ได้มีระบบการคัดกรองบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการสรรหาอย่างเป็นอิสระแก่กัน ทั้งให้มีที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้สามารถสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีขึ้นตามมาตรา ๒๕๘ โดยตรง และถึงแม้ว่ากรรมการสรรหาจะมีบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีรวมอยู่ด้วย แต่กรรมการสรรหาที่เป็นผู้แทนภาคส่วนอื่น ๆ มีสัดส่วนที่มากกว่า ทำให้กรรมการสรรหาซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีไม่อาจลงมติชี้ขาดให้คณะกรรมการสรรหาปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความประสงค์ได้ คณะกรรมการสรรหาจึงมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ส่วนสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้รับการสรรหาอันประกอบกันเป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติย่อมมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ บทบัญญัติมาตรา ๖ ดังกล่าว จึงไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๘๖ ก วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒ - ๔/๒๕๕๕ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดสุโขทัยและศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๓ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ให้การคุ้มครองและรับรองไว้ และมิใช่กรณียกเว้นตามบทบัญญัติเฉพาะเพื่อการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง อีกทั้งยังจำกัดหรือปิดกั้นเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรมอันเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการบัญญัติหรือให้คำนิยามว่า การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ลักษณะเช่นใดเป็นการอวดอ้างสรรพคุณ ลักษณะเช่นใดเป็นการชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรง หรือลักษณะเช่นใดเป็นการชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยอ้อม และมาตรา ๓๒ วรรคสาม ยังสนับสนุนผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในต่างประเทศในการทำโฆษณาได้อย่างกว้างขวางถือเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการผูกขาดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องทั้งสามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มีลักษณะเป็นบทนิยามที่อธิบายความหมายหรือจำกัดความของถ้อยคำเพื่อให้มีความหมายชัดเจนตามความมุ่งหมายในการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษ ซึ่งโดยเนื้อหาแล้ว ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราใดทำนองเดียวกัน และมาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการโต้แย้งที่ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน โดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม และวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภทให้กระทำได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยไม่มีการปรากฏภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น เว้นแต่เป็นการปรากฏของภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้กระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุที่อิทธิพลจากการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชน แม้ว่าการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะมีผลกระทบต่อการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว ซึ่งหากฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษทางอาญาอันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอยู่บางส่วนก็ตาม แต่ก็เป็นการจำกัดเสรีภาพภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น เนื่องจากมิได้ห้ามการโฆษณาโดยเด็ดขาด หากการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์ย่อมสามารถกระทำได้ มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ขายสินค้าประเภทนั้น และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักร นั้น เป็นบทบัญญัติที่มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักรอันเนื่องมาจากมีการถ่ายทอดสดผ่าน

ดาวเทียมมาจากต่างประเทศ ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม และการโฆษณานั้นย่อมสิ้นสุดไปพร้อมกับการถ่ายทอดสดรายการนั้น ๆ มิได้ปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดไปเหมือนดังเช่นการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดภายในราชอาณาจักร

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๘๖ ก วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นางวิภาวรรณ หะวานนท์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ ได้ยื่นฟ้องบริษัทเอเซี่ยน เจมส์ จำกัด จำเลยที่ ๑ และนายพิธาน เชี่ยวหัตถ์พงษ์ จำเลยที่ ๒ ต่อศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานความผิดต่อพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจขายตรง ได้ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายโดยสมัครเป็นสมาชิกผู้จำหน่ายอิสระและซื้อสินค้าของจำเลยที่ ๑ และตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนเงินหากสมาชิกดังกล่าวหาสมาชิกผู้จำหน่ายอิสระมาเพิ่มเพื่อซื้อสินค้า ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ เมื่อสมาชิกผู้จำหน่ายอิสระสามารถหาสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็นชั้น ๆ ไป อันเป็นการตกลงให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เป็นสมาชิกเข้าร่วมเครือข่ายซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสองตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓ มาตรา ๑๙ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๔

ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาว่า จำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๔ จำเลยที่ ๑ ลงโทษปรับ ๕๐๐,๐๐๐ บาท จำเลยที่ ๒ ลงโทษจำคุก ๕ ปี จำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ พิพากษายืน จำเลยทั้งสองฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

ต่อมาจำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ กล่าวคือ ในกรณีที่โจทก์นำสืบได้ความว่านิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว และศาลพิพากษาให้นิติบุคคลนั้นรับโทษแล้ว กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย โดยโจทก์ไม่ต้องนำสืบว่าจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการได้ร่วมกระทำความผิดด้วยหรือไม่ กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้กรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องรับผิดโดยทันทีและผลักภาระให้จำเลยที่ ๒ นำสืบต่อสู้ว่ามิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลซึ่งเป็นการปฏิเสธหรือตัดอำนาจของ

ศาลในการรับฟังพยานหลักฐานของโจทก์ที่นำสืบมาในทางที่เป็นคุณประโยชน์ต่อกรรมการผู้จัดการและผู้จัดการ นอกจากนี้ นิติบุคคลยังได้รับสิทธิจากบทบัญญัติดังกล่าวในการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่กรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ ไม่ได้รับสิทธินี้ แต่กลับถูกกฎหมายให้ต้องรับผิดตามนิติบุคคล เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้คุ้มครองจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการ ภายใต้หลักที่ว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์”

ศาลฎีกามีคำสั่งให้ส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ ตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องมีข้อโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และมาตรา ๔๐ (๕) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยมาตรา ๓๙ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสองนี้ เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๑ ที่ว่า “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตาม

กฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี” อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศและระดับระหว่างประเทศ อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกมีพันธกรณีอยู่ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๕) เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา ให้ได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ โดยค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะกระทำมิได้

สำหรับพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการเสนอขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของบุคคลอื่น หรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระโดยผ่านผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง ทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในสภาวการณ์ที่ไม่อาจตัดสินใจตกลงซื้อสินค้าหรือรับบริการได้อย่างอิสระและรอบคอบ นอกจากนี้ ยังมีการประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภค ซึ่งสินค้าหรือบริการดังกล่าวอาจไม่ตรงกับคำกล่าวอ้างตามที่ได้โฆษณาไว้ อีกทั้งการทำตลาดขายตรงและตลาดแบบตรงในปัจจุบันได้มีการใช้วิธีการชักชวนและจัดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในธุรกิจโดยตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันมีลักษณะเป็นการหลอกลวงประชาชน ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปในฐานะผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม จึงมีบทกำหนดโทษในมาตรา ๕๔ ว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้บรรดากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายนุรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง

พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ หรือไม่อีกต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๙๗ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๕ วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) กรณีได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายศิริมิตร บุญมูล ว่า ได้ไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมแจ้งว่า ก.ต. มีมติไม่รับสมัครโดยให้เหตุผลว่าสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ซึ่งผู้ร้องเรียนและผู้ร้องเห็นว่าการตัดสิทธิสอบบุคคลด้วยเหตุผลดังกล่าว ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือความพิการ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๕ ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ไม่มีปัญหาด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ นั้น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ได้บัญญัติข้อความว่า “ความพิการ” เพิ่มเติม อันเป็นหลักการสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อผู้ร้องเสนอเรื่องให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เฉพาะหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม จึงเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยมาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๕ ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ไม่มีปัญหา

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ แล้ว ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD) ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา และทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามพันธกรณี ข้อ ๒๗ (เอ) ที่กำหนดว่า ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในทุกด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมถึงเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง และการจ้างงาน การจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และสภาพการทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย และ (จี) ที่กำหนดให้ว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องคำนึงถึงพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ให้ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น คำว่า “กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม” อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการไว้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ในที่สุด กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีขอบเขตชัดเจนแน่นอน เช่น อาจกำหนดว่า มีลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้เพียงใด เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์ขององค์กร

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นอันอาจจะส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลเพื่อสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการ โดยให้เป็นดุลพินิจของ ก.ต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้น เป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้น โดยไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน ทั้งภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่จะมีผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐๐ ก วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.กค.๗
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้เชี่ยวชาญฯ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๔
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๕ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนจากเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองได้ประสานงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีการมอบหมายกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่าต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ แต่เนื่องจากสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐ การทำหน้าที่กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงอาจเป็นเหตุให้กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ วรรคสาม มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง ... (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ...” และมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม” เห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้เช่นนั้น ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่เพื่อป้องกันมิให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้มีสภาพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ โดยให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วย

สมาชิกมาจากหลายภาคส่วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ส่วนมาตรา ๑๑ นั้น บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๗) อันได้แก่สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนสิบหกคน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนสิบคน คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) จึงมีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๗) ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดจำนวนเจ็ดคน ที่เข้าไปทำหน้าที่เฉพาะกิจในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เพื่อให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและเพื่อให้สภาพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๘) แม้กฎหมายจะบัญญัติให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า แต่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมิใช่คณะกรรมการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองหรือสถาบันพระปกเกล้าใช้อำนาจหน้าที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง หรือสถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการนี้จึงมิใช่คณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ หากแต่เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เมื่อการสรรหาเสร็จสิ้นในครั้งใด ภารกิจของคณะกรรมการสรรหาในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง การทำหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลงด้วย ทั้งนี้ ในมาตรา ๑๑ วรรคสอง ได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเสนอชื่อตนเองหรือรับการสรรหาเป็นสมาชิกในคราวนั้น และมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้รับเบี้ยประชุมค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่มิให้ได้รับเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่ในทางบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมืองและของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า ดังนั้น การเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และไม่อยู่ในความหมายคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๗ ก วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางจินตนา ราชนิยม
นายบท นามบุตร ผอ.กค.๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๑
นายสิทธิพร เศาภายน ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางจินตนา ราชนิยม
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ช่วยราชการและปฏิบัติหน้าที่
ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ว กลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ประกอบมาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ประกอบมาตรา ๕๗ ตรี ที่บัญญัติให้นำเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี ทำให้สามีภริยาต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากตอนที่ต่างฝ่ายต่างแยกยื่นเมื่อยังไม่มีการสมรส และมาตรา ๕๗ เบญจ ที่บัญญัติให้เฉพาะภริยาที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๔๐ (๑) สามารถแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากสามี โดยมิให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามีตามมาตรา ๕๗ ตรี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ โดยสร้างความไม่เป็นธรรมด้านภาระภาษีและเป็นการกระทบกระเทือนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของหญิงมีสามี รวมทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล โดยมิได้เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสี่

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๕ วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ แต่หากมีผู้ยื่นคำร้องกลับมาให้พิจารณาใหม่ โดยมีข้อเท็จจริงและประเด็นที่เป็นสาระสำคัญเพิ่มเติมจากเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาอีกได้ สำหรับคำร้องนี้มีข้อเท็จจริงและประเด็นแตกต่างไปจากประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ประกอบมาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) เป็นบทบัญญัติที่จำแนกเงินได้พึงประเมินออกเป็นประเภทต่าง ๆ ไว้ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ไม่มีข้อความใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล และมิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่

รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี ที่บัญญัติให้สามีและภริยาที่อยู่ร่วมกันตลอดปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ต้องถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดในการยื่นรายการและเสียภาษี แต่ถ้ามีภาษีค้างชำระและภริยาได้รับแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วันแล้ว ให้ภริยาร่วมรับผิดในการเสียภาษีที่ค้างชำระนั้นด้วย เป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับภริยา เพราะภริยาอาจไม่มีส่วนรู้เห็นในเรื่องการยื่นรายการเสียภาษีด้วย และทำให้สามีภริยาต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากกรณีที่ต่างฝ่ายต่างแยกยื่นเมื่อยังไม่มีการสมรส ประกอบกับมาตรา ๕๗ เบญจ บัญญัติให้แต่เฉพาะภริยาที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๔๐ (๑) สามารถแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากสามี โดยมิให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามีตามมาตรา ๕๗ ตรี จึงถือว่าเป็นการไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง และยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลังจากการสมรสตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เมื่อวินิจฉัยว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นอีก เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๗ ก วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค.๖
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๕๕ วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พนักงานอัยการจังหวัดลำพูน เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายประสงค์หรือมานะ แก้วลื้อ ที่ ๑ และนายนิยมหรือเปี๊ยก กัลจาก ที่ ๒ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดลำพูน ฐานความผิดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป กระทำการให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยเป็นหัวหน้าในการกระทำความผิด ร่วมกันปิดกั้นทางจราจรในลักษณะกีดขวางทางจราจร ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยทั้งสองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๒๑๕ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๒ จำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดลำพูนขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดลำพูนเห็นว่ายังไม่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ระหว่างพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๔-๔๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๓ ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทกำหนดโทษ ซึ่งโดยเนื้อหาของบทกำหนดโทษนี้ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีเพียงว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ วรรคสอง

บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และวรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ เป็นสิทธิของชนชาวไทยที่จะต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ เป็นหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ อันเป็นบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง อันเป็นการคุ้มครองความสงบสุขของประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งหมายหรือมีลักษณะเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจราจรและเป็นกฎหมายที่จำเป็นที่รัฐต้องใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนบนถนนโดยกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยและลดอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ขับขี่ ผู้โดยสาร เพื่อให้การจราจรมีความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ทั้งเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดและโทษอันเป็นความรับผิดทางอาญาไว้ โดยมาตรา ๑๑๔ ให้การกระทำที่เป็นความผิดต้องเป็นลักษณะกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจราจร และกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ด้วยว่าต้องมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ส่วนมาตรา ๑๒๘ ให้การกระทำที่เป็นความผิดต้องเป็นการกระทำบนทางอันอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหาย เมื่อบทบัญญัติทั้งสองมาตรากำหนดให้การกระทำที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม เป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๓ อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและยังต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอื่นด้วย พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๒๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๓ อีกทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมิได้เป็นการขัดแย้งต่อหน้าที่ของบุคคลในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๘ ก วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายบท นามบุตร
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๑
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายบท นามบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๕ วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ ที่ ๑ พลเรือเอก บรรณวิทย์ เก่งเรียน ที่ ๒ และนายทศพล แก้วทิมา ที่ ๓) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๖๓/๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลแพ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติที่มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) มีอำนาจหน้าที่บูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น กรณีดังกล่าวมิได้กระทบต่อบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

กรณีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ที่บัญญัติให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดี

ใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายนี้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองและอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมิได้รับความคุ้มครอง เพราะประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธินำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ ได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสาม ดังนั้น คำโต้แย้งของโจทก์ทั้งสามในประเด็นดังกล่าว จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

คงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ มิได้ขัดต่อหลักความเป็นธรรมตามกฎหมายหรือหลักนิติธรรมแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๒๙ กล่าวคือ เป็นการตรากฎหมายเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงจำเป็นต้องให้อำนาจผู้อำนวยการ กอ.รมน. ออกข้อกำหนดห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ และข้อกำหนดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ดังนั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๒๐ ก วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผอ.กค.๖
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕ - ๒๗/๒๕๕๕ วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔ และเรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔ เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ความว่า นายรัฐชทรัพย์ นิชิด้า และนายณัฐศิลป์ จงสงวน ยื่นฟ้องสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการสรรหาและการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยวิธีการสรรหา พ.ศ. ๒๕๕๓ และโต้แย้งว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด การสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในครั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับหนังสือร้องเรียนจากศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์ ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นการให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) และ (๑๘) โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพื่อให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กสทช. จำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ กระบวนการการได้มาซึ่ง กสทช. มีขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๘ การที่มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคนมาจากผู้แทนหลากหลายองค์กรก็เพื่อให้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ที่เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองเข้ามาร่วมทำหน้าที่กลั่นกรองให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะมีขึ้นเฉพาะเมื่อมีเหตุที่ต้องทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการสรรหาเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาลงมติคัดเลือกพร้อมกับรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการคัดเลือกกันเองของสมาคม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ขึ้นทะเบียนไว้อีกส่วนหนึ่งเท่านั้น คณะกรรมการสรรหามิได้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาเพื่อคัดเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโดยตรงแต่อย่างใด เมื่อการดำเนินการสรรหาเสร็จสิ้นแล้ว ภารกิจของคณะกรรมการสรรหาในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดกำหนดให้กรรมการสรรหามีหน้าที่ในทางบริหาร หรือเป็นที่ปรึกษา หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ได้ อีกทั้งคณะกรรมการสรรหามิได้มีรายได้หรือค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง หรือค่าตอบแทนในฐานะกรรมการของ กสทช. ดังนั้นการเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐอันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๒๐ ก วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค.๕ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๒
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.กค.๗ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๓
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๘-๒๙/๒๕๕๕ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๕) พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายสมยศ พฤกษาเกษมสุข เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๑๒ ในระหว่างการพิจารณาคดีจำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดคล้ายกับการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๓๒๖ ซึ่งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดสามารถพิสูจน์เหตุยกเว้นความผิดได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๙ แต่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ไม่มีการบัญญัติเหตุยกเว้นความผิดไว้ และการที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ กำหนดโทษขั้นต่ำไว้สามปี ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดน้อยกว่าสามปีได้ การบัญญัติกฎหมายและการกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๕) พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเอกชัย หรือเอก หงส์กังวาน เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และประกอบกิจการจำหน่ายวีดิทัศน์โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้ประโยชน์ตอบแทน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๘๒ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ ข้อ ๑ ในระหว่างการพิจารณาคดีจำเลยโต้แย้งว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ที่บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปีนั้น เป็นการกำหนดบทลงโทษสูงเกินจำเป็นและไม่ได้สัดส่วนในการลงโทษ กระทบต่อสิทธิของประชาชน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และอัตราโทษดังกล่าวยังกำหนดไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ มุ่งหมายที่จะคุ้มครองพระมหากษัตริย์เป็นกรณีพิเศษเพียงผู้เดียว นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ไม่ได้เป็นกฎหมายที่สามารถจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญามิใช่กฎหมายพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ศาลอาญาเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ตามคำร้องมีประเด็นที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น ฟังได้ว่าเป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล จึงเป็นการโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เฉพาะวรรคหนึ่ง และวรรคสอง เท่านั้น ส่วนประเด็นที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะขององค์พระมหากษัตริย์ว่าทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ และด้วยสถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐและสถาบันหลักของประเทศ รัฐจึงให้ความคุ้มครองว่า ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องรองรับให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง จึงไม่มีมูลกรณีที่จะอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหนึ่งในรัฐธรรมนูญนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ โบราณราชประเพณี นิติประเพณี ซึ่งนอกจากจะมีลักษณะเป็นสถาบันหลักของประเทศแล้ว องค์พระมหากษัตริย์ยังทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ จะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ และด้วยพระเกียรติคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นการผดุงไว้ซึ่งเกียรติยศของประเทศและรักษาคุณลักษณะประการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีความชอบธรรมที่ต้องมีกฎหมายคุ้มครองมิให้มีการละเมิดพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐและสถาบันหลักของประเทศ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดอัตราโทษแก่ผู้กระทำการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หากผู้ใดกระทำความผิดมาตราดังกล่าวก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาเพราะเหตุแห่งการกระทำนั้น หลักการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จึงมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ที่บัญญัติรับรองว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตรา ๘ ที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐและเป็นสถาบันหลักของประเทศ การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจึงเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามหลักนิติธรรม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

สำหรับประเด็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การกำหนดอัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ก็เป็นการกำหนดเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด เพราะความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท

หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นความผิดที่มีลักษณะของการกระทำร้ายแรงมากกว่าการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทต่อบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๖ ประกอบกับเพื่อพิทักษ์ ปกป้องพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มิให้ถูกล่วงละเมิดโดยการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายได้โดยง่าย จึงไม่มีการบัญญัติเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษไว้ในทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๒๙ และมาตรา ๓๓๐ อีกทั้งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง เพราะบุคคลทุกคนยังมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๒๒ ก วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
นางศรัณยา วีระกรพานิช
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.กค. ๗
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ รักษาราชการแทน ผอ.สค. ๔
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.สค. ๔
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔
นางศรัณยา วีระกรพานิช
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๕๕ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของนายธัญญ์วาริน สุขะพิสิษฐ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนายธัชชัย วงศ์กิจรุ่งเรือง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขออนุญาตนำภาพยนตร์เรื่อง “อินเซ็ค อิน เดอะ แบ็คยาร์ด” (Insects in the Backyard) ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติยกอุทธรณ์ โดยเห็นว่าเนื้อหาสาระของภาพยนตร์ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนมติการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องเพื่อขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ โดยโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกินความจำเป็นและขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ รับรองไว้

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสร้างภาพยนตร์เป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้สร้างภาพยนตร์ เพื่อนำเสนอความคิด ความเห็น สะท้อนปัญหาสังคมในแง่มุมต่าง ๆ โดยถ่ายทอดเรื่องราวเป็นภาพและเสียงอันเป็นวิธีการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ซึ่งเป็นเสรีภาพในการแสดงความเห็นของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ รับรองไว้ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าว ผู้สร้างภาพยนตร์จะต้องตระหนักถึงขอบเขตแห่งเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ด้วย เมื่อพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดกระบวนการและมาตรการทางกฎหมายในการอนุญาตให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ก่อน ซึ่งในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์นั้น คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจกำหนดประเภทของภาพยนตร์ตามมาตรา ๒๖ โดยมาตรา ๒๖ (๗) เป็นภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร และมาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่าภาพยนตร์เรื่องใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาต

แก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐพิจารณาความเหมาะสมของเนื้อหาภาพยนตร์ก่อนที่จะนำออกสู่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้สร้างภาพยนตร์ใช้เสรีภาพในการแสดงความเห็นตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขตซึ่งอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือมาตรฐานทางศีลธรรมอันดีของสังคมโดยรวมได้ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ห้ามการสร้างภาพยนตร์ หากแต่ผู้สร้างภาพยนตร์ที่ประสงค์จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรต้องผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ตามกฎหมายก่อน จึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพเกินกว่าความจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ รับรองไว้แต่อย่างใด อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ภายในขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคมโดยรวมอันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๙

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๖ ก วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

๓๒๗

๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชูชีพ ฉิมวงษ์) ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (รองศาสตราจารย์ ทันตแพทย์ สุนทราพงศ์ ระพีสุวรรณ) ที่ ๓ (รองศาสตราจารย์ ดร. สุทธนู ศรีไสย์) ที่ ๔ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดวงกมล ชาติประเสริฐ) และที่ ๖ (รองศาสตราจารย์ สุพพตา ปิยะเกศิน) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๙๒/๒๕๕๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๑ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๒ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ กรณีดำเนินการเลือกตั้งประธานสภาคณาจารย์ รองประธานสภาคณาจารย์ และเลขาธิการสภาคณาจารย์ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรื่อง ผลการเลือกตั้งประธานสภาคณาจารย์ รองประธานสภาคณาจารย์ และเลขาธิการสภาคณาจารย์ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และขอให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการดำเนินงานของสภาคณาจารย์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำโต้แย้งที่ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๒๖-๓๔/๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก ส่วนคำโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๘๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จะต้องระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายที่โต้แย้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ดังนั้น คำโต้แย้งในสองส่วนนี้จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำโต้แย้งในสองส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับคำโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยระบุอย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด นั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน ดังนั้น คำโต้แย้งในส่วนนี้จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวม ๖ ประเด็น แต่ประเด็นที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) หรือไม่ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เป็นประเด็นที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียง ๒ ประเด็น คือ

(๑) ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมิใช่

บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ได้ ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลักประกันในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัย หลักประกันในทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย และบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน และรายได้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัว สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการของหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดโดยเสมอกันและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

(๒) ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ เป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า การแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ยื่นแสดงเจตนาแล้วจะถอนมิได้ เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับบทบาทภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๒ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม (๑) ให้มีอำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการบริหารจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยซึ่งมีหลักการบริหารจัดการองค์กรที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้บริหารสูงสุดเพื่อสามารถจัดการศึกษาอันเป็นการให้บริการสาธารณะต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีความสอดคล้องกับแนวทาง

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และหากบุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีเพราะไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ก็เป็นเพียงการพ้นจากตำแหน่งทางบริหารเท่านั้น มิได้กระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของบุคคลดังกล่าว และมิได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗ ก วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวศัลยา ชาญศรีสมุทร
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวศัลยา ชาญศรีสมุทร
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๕ วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เทวี พาร์ค เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นาวาเอก วิทยา ละออจันทร์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดพัทยา ว่า ให้จำเลยชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ จำเลยให้การต่อสู้ว่า โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว เนื่องจากจำเลยได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกและบอกเลิกการชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งว่า จำเลยยังคงอยู่เรื่อยมาและเป็นสมาชิกของโจทก์ จำเลยยื่นคำร้องขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่ หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วนนั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพของจำเลยในการปฏิเสธการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งสำนักงานที่ดินไม่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของจำเลยอันเป็นสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ ศาลจังหวัดพัทยาต้องอาศัยบทบัญญัติทั้งสองมาตราในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท เมื่อจำเลยอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดพัทยาจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำได้ ส่วนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิก

ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้โดยเฉพาะ ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการใช้สาธารณูปโภคร่วมกัน และการที่จะพ้นจากความรับผิดชอบได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรให้แก่บุคคลอื่นแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคดำเนินการให้ถูกต้องและไม่เป็นการเอาเปรียบสมาชิกคนอื่น ๆ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทำได้ เมื่อจำเลยชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรครบถ้วนแล้ว ก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรดังกล่าวได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๒๔ ก วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค. ๖
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๕ วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

พนักงานอัยการจังหวัดชุมพร เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดชุมพร ความผิดฐานขายปุ๋ยเคมีซึ่งเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓ มาตรา ๓๐ (๒) มาตรา ๓๓ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๒/๖ จำเลยให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ถ้าผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งกระทำโดยไม่รู้ว่าเป็นปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนทะเบียนหรือปุ๋ยเคมีที่มีสารเป็นพิษเกินกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท ขัดต่อหลักที่ให้บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และในขณะที่ตรากฎหมายก็ไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งขัดต่อแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) ศาลจังหวัดชุมพรเห็นว่าคำโต้แย้งของจำเลยเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดชุมพรจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต

รวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อรักษาประโยชน์ของเกษตรกร เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น และปัจจุบันนี้มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งน้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควรโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และยังเป็นการเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาล ทั้งนี้ การควบคุมดังกล่าวซึ่งรวมถึงปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ที่ไม่ได้คุณภาพด้วย จึงมีบทกำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้เพื่อให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าปุ๋ยมิให้กระทำการโดยหวังผลกำไรเกินควร และคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้ได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ย

สำหรับพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยต้องใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานที่ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวจะพึงมีด้วยการตรวจสอบปุ๋ยเสียก่อนที่จะขายให้กับเกษตรกร เพื่อทำให้การควบคุมการขายหรือนำเข้าปุ๋ยเคมีบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้ กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกร เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ โดยเป็นการจำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น และมิได้มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เนื่องจากมิได้ห้ามผู้ประกอบอาชีพค้าขายปุ๋ยมิให้ประกอบอาชีพโดยเด็ดขาด แต่ให้ประกอบอาชีพด้วยความระมัดระวังไม่นำปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐานมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิให้ถูกเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมธุรกิจการค้าปุ๋ยที่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง อีกทั้งมิได้เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐที่มุ่งสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) ได้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๔ (๑)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๒๖ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสุนาถ คเณศโภคิน
นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.กค.๒
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสุนาถ คเณศโภคิน
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลอาญากรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายฟิลิป นิวสัน) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๓๑/๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ โดยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดแล้ว บุคคลใดเป็นผู้สั่งการ หรือไม่สั่งการ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการหรือผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย โดยโจทก์ไม่ต้องนำสืบว่าบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำความผิดด้วยหรือไม่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน

ศาลอาญากรุงเทพใต้เห็นว่า กรณีคำโต้แย้งของจำเลยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงให้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ซึ่งศาลอาญากรุงเทพใต้จะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง จึงมิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำ หรืองดเว้นกระทำตามหน้าที่ของบุคคล

ดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้สั่งการ หรือไม่สั่งการ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ และมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการ หรือการไม่สั่งการ หรือการกระทำการหรือการไม่กระทำการของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น และยังต้องมีภาระการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ โดยศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ และในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง อีกทั้ง ยังเป็นคนละกรณีกับพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๘ ก วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายชัยธร หัตถกรรม
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว รกน.ผอ.กค. ๕
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค. ๓
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายชัยธร หัตถกรรม
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องพลตำรวจโท สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม ๕ คน เป็นจำเลย ต่อศาลอาญาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๑๙/๒๕๕๓ ในฐานความผิดร่วมกันหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นเป็นเหตุให้ผู้นั้นถึงแก่ความตาย และร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และเพื่อปกปิดการกระทำความผิดอื่นของตน และเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำไว้ ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องขอสืบพยานโจทก์ คือ พันตำรวจโท สุวิชชัย แก้วผลึก ในศาลประเทศกัมพูชาและศาลประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลอาญาเห็นว่า พยานโจทก์ปากนี้เป็นพยานปากสำคัญ อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๘ จึงส่งประเด็นไปสืบพยานโจทก์ที่ศาลประเทศกัมพูชาและศาลประเทศซาอุดีอาระเบีย

จำเลยทั้งห้ายื่นคำร้องขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ สรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) ที่บัญญัติให้ผู้ประสานงานกลางส่งคำร้องขอให้สืบพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ ซึ่งเป็นการดำเนินการในศาล และคำร้องขอให้ดำเนินการริบหรือยึดทรัพย์สิน ให้แก่อัยการพิเศษฝ่ายคดีดำเนินการ และมาตรา ๓๗ บัญญัติให้คำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและเอกสารทั้งปวงที่จะส่งไป ให้ทำตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ประสานงานกลางกำหนด นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการสืบพยานว่าให้ดำเนินการอย่างไร อันเป็นผลทำให้จำเลยทั้งห้าไม่สามารถตามประเด็นไปสืบพยานในศาลต่างประเทศได้ มิได้ใช้ภาษาไทยในการสืบพยาน มิได้กำหนดมาตรการรองรับการแปลภาษาให้จำเลยและทนายจำเลยเข้าใจความหมายได้อย่างถูกต้อง จำเลยไม่ได้รับสิทธิให้เข้าฟังการพิจารณาคดี การสืบพยาน การคัดค้านเอกสารประกอบคำเบิกความพยาน การคัดค้านผู้พิพากษา จำเลยไม่สามารถซักค้านพยานได้ด้วยตนเองแต่มีหน้าที่เพียงฝากคำถามซักค้านซึ่งเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้าที่ไม่อาจทราบได้ว่าจะตรงกับประเด็นคำถามที่พยานโจทก์ตอบหรือไม่ และคำถามซักค้านทำให้พยานโจทก์ทราบล่วงหน้า ซึ่งขัดต่อหลักการสืบพยานที่ต้องกระทำต่อหน้าจำเลยและพิจารณาโดยเปิดเผย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

๒. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย นั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ศาลและจำเลยถูกบังคับให้ยอมรับพยานหลักฐานที่ได้มาโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)

โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านคำโต้แย้งของจำเลยทั้งห้า สรุปได้ว่า

๑. การสืบพยานในศาลต่างประเทศย่อมต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลประเทศผู้รับคำร้องขอ โดยยึดหลักที่ว่าเมื่อเป็นการสืบพยานโดยศาลยุติธรรมของประเทศผู้รับคำร้องขอแล้ว ย่อมสันนิษฐานได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่ผ่านกระบวนพิจารณาที่เป็นธรรม

๒. จำเลยและทนายจำเลยมีสิทธิเข้ารับฟังการสืบพยาน การถามค้านพยานในศาลต่างประเทศ การโต้แย้งคัดค้าน การอ้างเอกสารประกอบคำเบิกความของพยาน อันถือได้ว่าเป็นการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย รวมถึงการคัดค้านผู้พิพากษาตามหลักความยุติธรรมซึ่งเป็นสากล และแม้การสืบพยานในศาลต่างประเทศจะใช้ภาษาของประเทศนั้นในการสืบพยาน แต่ย่อมต้องแปลกลับมาเป็นภาษาไทย

๓. การที่โจทก์ขอให้ส่งประเด็นไปสืบพยานปากนี้ในศาลต่างประเทศนั้น เนื่องด้วยมีความจำเป็นที่พยานไม่อาจเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้ ดังนั้น หากปฏิเสธมิให้พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์เข้าเบิกความในคดีย่อมถือเป็นการบิดเบือนและปิดบังข้อเท็จจริง อันอาจส่งผลให้คำพิพากษาขาดข้อเท็จจริงที่สำคัญและกระทบต่อความยุติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ศาลอาญาเห็นว่า มีเหตุสมควรจึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งห้าและคำคัดค้านของโจทก์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ต่อไป

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ ซึ่งศาลอาญาจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยทั้งห้าโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวม ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ หรือไม่

๔. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยทั้งห้าโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ประสานงานกลางส่งคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ และมิใช่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับโทษอาญาของบุคคล หรือบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ประเด็นที่ ๓ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังบรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ หรือการรับโทษอาญาของบุคคล ทั้งมิใช่บทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงประเด็นที่ ๔ ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) หรือไม่

ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี ริบทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เสนอเรื่องต่อผู้ประสานงานกลาง คือ อัยการสูงสุด หรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการ โดยคำขอ ให้ทำตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ประสานงานกลางกำหนด และให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาว่าสมควรจะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือไม่ ให้ถือว่าคำวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลางเป็นยุติ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หน่วยงานผู้ขอต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อประเทศผู้รับคำร้องขอในการใช้ข่าวสารหรือพยานหลักฐานตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในคำขอ นอกจากนี้ หน่วยงานผู้ขอจะต้องรักษาความลับของข่าวสารหรือพยานหลักฐานที่ขอรับความช่วยเหลือ เว้นแต่ข่าวสารหรือพยานหลักฐานนั้นจำเป็นต่อการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยอันเป็นผลจากการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี หรือการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ระบุไว้ในคำขอ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)

ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่มิได้กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน และกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน แต่เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้จำเลยต้องถูกผูกมัดตามพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาจากการสืบพยานของโจทก์ในศาลต่างประเทศที่จำเลยไม่มีโอกาสตรวจหรือรับทราบพยานหลักฐาน หรือต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอ แม้ว่าการรับฟังพยานหลักฐานของศาลต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ ที่บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้าน ด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานดังกล่าวโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลยก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็มิได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด โดยยังเปิดโอกาสให้ศาลนำพยานหลักฐานเช่นนี้ไปใช้ประกอบกับพยานหลักฐานอื่นได้ จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม การมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ และการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ข้อ ๑๔.๓ อันเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า สิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือ

โดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และสิทธิขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๙ ก วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค. ๓
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.สค. ๔
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๖ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง รับหนังสือร้องเรียนจากนายวิศิษฎ์ เลาหพูนรังษี ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ นางนิภาพัฒน์ โรมรัตนพันธ์ และนายทันเทียนสุวรรณ กรรมการบริหาร ของบริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ว่าถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อยึด อายัดเครื่องคอมพิวเตอร์ แผ่นซีดี หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม และบันทึกการตรวจค้น ยึด อายัดของกลางและรายงานการตรวจเครื่องคอมพิวเตอร์ของบริษัท ต่อมาได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ และมีหมายเรียกผู้ต้องหาจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัท และกรรมการบริษัททุกคนในฐานะผู้ต้องหา จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑)

ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีวัตถุประสงค์ให้ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย จึงเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมในข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติ ๖ ต่อ ๓ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗๕ ก วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล
นายบท นามบุตร ผอ.กค. ๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค. ๑
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวไปรยา ทัศนสกุล
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๖ **วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖**

เรื่อง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ร้อง กล่าวโทษนายสุริยา ลาภวิสุทธิสินกับพวก รวมสิบสองคน ผู้ถูกกล่าวหา ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อสอบสวนดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐๗ มาตรา ๓๐๘ มาตรา ๓๑๑ มาตรา ๓๑๓ มาตรา ๓๑๔ และมาตรา ๓๑๕ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๖ ในระหว่างการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาขอให้มีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหาเดินทางออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ และในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยโต้แย้งว่า การที่ผู้ร้องกล่าวโทษและขอให้ศาลอาญามีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนในขณะที่ศาลยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด นั้นจะปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคลในการเดินทางอันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ต้องได้รับเสรีภาพในการเดินทางตามกฎหมายเช่นกัน การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขกำหนดเวลาที่ชัดเจน มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาคำสั่งห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไว้อย่างชัดเจนว่า การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้ระยะเวลาเพียงใด ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ อีกทั้งมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจะยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการกระทำต่อทรัพย์สินตามมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง นั้น มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน แต่การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนหรือระยะเวลาสิ้นสุดลงเมื่อใด ศาลอุทธรณ์เห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรได้โดยอิสระ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้รัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่มิได้ ทั้งต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำกับและพัฒนาตลาดทุนให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาลในอันที่จะใช้มาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร โดยมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน และสำนักงานมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจะยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลนั้นได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีกตามคำขอของสำนักงานก็ได้ แต่จะขยายเวลาอีกเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในการนำตัว

ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย เพราะหากผู้ถูกกล่าวหาได้หลบหนีหรือเดินทางออกนอกราชอาณาจักรแล้ว การจับกุมตัวบุคคลดังกล่าวมาดำเนินคดีย่อมกระทำได้ยาก มาตรการดังกล่าวจึงมีความมุ่งหมายที่จะป้องกันและปรามปรามผู้กระทำความผิดในตลาดทุนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ และบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนตามความจำเป็นแก่กรณี แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๘๘ ก วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค. ๔
นายสำราญ นาบุตร ผอ.สค. ๒
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๖ วันที่ ๑๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ (นายพิชญ์ โพธารามิก กับพวก รวม ๙ คน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๔๖๕๙/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ โดยโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ แล้วแต่กรณี โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างหนึ่งอย่างใดของจำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ จึงเป็นการนำการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ ในฐานะกรรมการบริษัทต้องรับโทษทางอาญา มิใช่เป็นการสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดของกฎหมาย จึงขัดกับหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการนำจำเลยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยให้ตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควร นอกจากนั้น ยังไม่ได้คุ้มครองจำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ ในฐานะกรรมการบริษัทให้เสมอภาคกับจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นบริษัท ในเรื่องการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐

ศาลจังหวัดสระบุรีเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำไปใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๑๑ ตามทางการเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ ซึ่งศาลจังหวัดสระบุรีจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับความผิดตามที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดต่อหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาและจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายนุรักษ์ มาประณีต และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ หรือไม่อีกต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๙๐ ก วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผอ.กค.๖
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๖ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ย้อนสำนวนคดีคืนมาให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ วินิจฉัยอุทธรณ์ของจำเลยว่ากระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ โดยเห็นว่าจำเลยเป็นบุคคลตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ที่บัญญัติให้ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับนิติบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดประกอบกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ พิจารณาแล้วเห็นว่า ในคดีอาญาโจทก์มีภาระการพิสูจน์ให้สิ้นสงสัยถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด จึงส่งความเห็นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๕ จะนำมาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลย เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา โดยโจทก์คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบ

ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับความผิดตามที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดต่อหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๐๔ ก วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ รกน.ผอ.กค. ๘
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.สค. ๔
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๖ วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (นายชะลอ รับทอง) และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (นางสาวสมพร รับทอง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๖๙/๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางท่อน้ำรุกล้ำแดนกรรมสิทธิ์ใต้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ในระหว่างการพิจารณาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางพิจารณาส่งคำโต้แย้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้ทรัพย์สินของเอกชนในการวางท่อน้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ วรรคสอง บัญญัติวิธีการสำหรับการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป โดยให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร

สำหรับท่อน้ำขนาดดังกล่าว และให้การประปาส่วนภูมิภาคทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ส่วนวรรคสาม บัญญัติว่าในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจรื้อถอนสิ่งที่สร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม และวรรคสี่ บัญญัติว่าเมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้ ส่วนวรรคห้า บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาค แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบในกรณีที่จะดำเนินการตามความในมาตรานี้ โดยให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ไม่มีการระบุในเรื่องค่าทดแทนไว้โดยชัดแจ้งในกรณีของการวางท่อน้ำที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณีท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตร การบัญญัติไว้เช่นนี้จึงทำให้เกิดการตีความและยึดถือเป็นหลักกฎหมายว่า ถ้าท่อน้ำที่การประปาส่วนภูมิภาคนำมาเดินในที่ดินนั้นมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรแล้วการประปาส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งเห็นว่ากรณีนี้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เพราะการที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลแม้จะใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ก็เป็นการทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสื่อมเสียไปอยู่ดี ไม่ว่าขนาดของท่อน้ำจะมีเส้นผ่าศูนย์กลางแปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปหรือต่ำกว่าแปดสิบเซนติเมตรลงมาก็ตาม ประกอบกับการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์นั้นก็ต้องมีการกำหนดบริเวณของที่ดินซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ อันเป็นการรบกวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นธรรมเมื่อพิจารณาสภาพการใช้สิทธิในที่ดินของประชาชนในปัจจุบันบุคคลทั่วไปย่อมสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ ทั้งพื้นที่เหนือพื้นดินและใต้ดินลงไปในระดับความลึกห้าถึงสิบเมตรแล้วแต่ลักษณะของการใช้สอย ในขณะที่กรณีดังกล่าวเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินกลับไม่สามารถปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น รวมทั้งการปลูกต้นไม้หรือกระทำการใดในบริเวณที่ดินที่มีการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ เนื่องจากอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อระบบการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เฉพาะในส่วนที่มิได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีการชดใช้ค่าทดแทนในการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่มีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไว้ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดหรือลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธินั้น ทั้งยังมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรแก่กรณี ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยที่รัฐจะต้องคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นสำคัญ และหากมีกรณีใดที่เป็นข้อยกเว้นให้รัฐก้าวล่วงเข้าไปลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องรับผิดชอบในการชดใช้ค่าทดแทนเยียวยาที่เป็นธรรมตามควรแก่กรณี และขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกด้วย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและในการรื้อถอนสิ่งที่สร้างหรือทำขึ้นหรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่มีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินที่มิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง การจำหน่ายน้ำประปา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๒ ก วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกล้า สมุทวณิช
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค.๔
นายสำราญ นาบุตร ผอ.สค.๒
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกล้า สมุทวณิช
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๖ วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๐ คน และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๖๒ คน รวมทั้งสิ้น ๑๑๒ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า มีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วเห็นว่า หน่วยงานทั้งสามได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในชั้นแปรญัตติหน่วยงานทั้งสามได้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงาน แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ไม่ได้เชิญหน่วยงานร่วมหารือและใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่ขอเพิ่มงบประมาณ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย

๓. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมิต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของศาล และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ วรรคสาม มาตรา ๒๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าวกระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้รับโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า บัญญัติแต่เพียงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด

หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง โดยมิได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมาธิการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมาธิการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กร ตามวรรคแปดในชั้นการแปรญัตติก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมาธิการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการของบประมาณต่อคณะอนุกรรมาธิการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ แล้ว และคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมาธิการ ฯ อีกทั้ง ได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๓ ก วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นางศรัณยา วีระกรพานิช
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางศรัณยา วีระกรพานิช
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว รักษาการในตำแหน่ง
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙ – ๒๐/๒๕๕๖ วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลจังหวัดสระแก้วและศาลจังหวัดมีนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ รวม ๒ คำร้อง โดยจำเลยตามคำร้องทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา โดยการสันนิษฐานว่าถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลก็ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว และขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด จึงขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดสระแก้วและศาลจังหวัดมีนบุรีจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลแต่อย่างใดก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา โจทก์คงพิสูจน์เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งไม่เกี่ยวกับ

การกระทำของกรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลที่กระทำความผิดแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่ากรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน ประกอบกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญานั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ ...” ดังนั้น บุคคลไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะมีความรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีการกระทำ แต่พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ บัญญัติให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลจะต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลเหล่านั้นซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้น หรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายแต่อย่างใดก่อน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ หรือไม่ อีกต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสุนาถ คเณศโภคิน

นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.กค.๒
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค.๑
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสุนาถ คเณศโภคิน
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ผู้ร้องเรียนว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติว่า ผู้ร้องเรียน กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓) และ (๔) เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชา และมาตรา ๙๒ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยได้กำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยไว้เป็นพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และพนักงานอัยการ ทำให้การพิจารณาความผิดวินัยอยู่ในอำนาจขององค์กรนั้นเอง ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปที่ต้องถูกพิจารณาความผิดวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้ร้องพิจารณาแล้วจึงเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย โดยมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี ส่วนมาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ โดยหลักเกณฑ์นี้แม้จะมีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ มีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจซึ่งมีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดความเหมาะสม กล่าวคือ เพื่อให้ข้าราชการตุลาการสามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างมีอิสระ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๔ ที่ได้บัญญัติให้การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วแต่กรณี อันเป็นการรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ และเพื่อให้ข้าราชการอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ ได้บัญญัติความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นความผิดทางอาญา ให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร

และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ด้วยเหตุนี้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการอัยการตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง หากบัญญัติให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการอัยการ ย่อมอาจทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาดังกล่าวขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการพิจารณาข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และอาจทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. สูญเสียไปด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการมีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีลักษณะขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
นางสาวณิชาภา ภูมินายก รกน.ผอ.กค. ๘
นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.กค. ๘ รกน.ผอ.สค. ๔
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ **วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗**

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๖๖ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องที่สอง เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่า นายนริศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นประมาณสี่ถึงห้าคน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นอีกประมาณสามถึงสี่คน เมื่อกระบวนการตรารางพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สอง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ลงคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งคะแนน และลงคะแนนโดยละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่น จึงมีผลให้การลงคะแนนดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้เฉพาะในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม เงินรายได้ที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีสถานะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และเป็นเงินแผ่นดินอย่างหนึ่ง ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ ด้วย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา จำนวน ๖๖ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วกำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประการแรกตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างว่า การแสดงตนและลงมติของนายนริศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นจริง การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แล้วยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๙ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

สำหรับคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ แล้วเห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ซึ่งการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน กรณีจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้โดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้

สำหรับประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจนและยังมิได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับอยู่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ จึงหมายความถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาลและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ เมื่อการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ๑๓๑ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายปฐมพงษ์ คำเขียว
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค.๔
นายบท นามบุตร ผอ.สค.๒
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายปฐมพงษ์ คำเขียว
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๗ **วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗**

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท วลัย - วิโรจน์เพื่อสังคม (๒๕๕๓) จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า โจทก์ได้ติดตั้งป้ายโฆษณาน้ำดื่มซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์และเครื่องหมายการค้าของโจทก์ โดยยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีและได้ชำระภาษีป้ายแล้ว แต่โจทก์เห็นว่า การประเมินภาษีไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลาง เพื่อให้เพิกถอนการประเมินภาษีและคืนเงินภาษีแก่โจทก์ ระหว่างการพิจารณาของศาลภาษีอากรกลาง โจทก์เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปีนั้น เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เนื่องจากโจทก์ติดตั้งป้ายเพียง ๒๐ วัน การคิดภาษีป้ายเป็นรายงวดจึงทำให้โจทก์เสียภาษีเกินกว่าวันที่ติดตั้งป้าย โจทก์จึงขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่งหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ซึ่งศาลภาษีอากรกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้สำหรับใช้ในการบริหารท้องถิ่นเพื่อหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด โดยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้เจ้าของป้าย

มีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี..." ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป้ายต้องเสียภาษีเป็นรายปี แต่มีข้อยกเว้นให้ในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีโดยให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป้ายที่เริ่มติดตั้งป้ายในปีแรกที่ไม่ต้องรับภาระเสียภาษีทั้งปี การที่ผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป้ายต้องเสียภาษีป้ายในระหว่างงวด อาจเป็นการเสียภาษีเกินกว่าวันที่ติดตั้งป้ายจริง แต่เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเงินที่เสียภาษีไปพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีป้ายตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นไปตามหลักความสะดวกในการจัดเก็บ มีความแน่นอนและเป็นธรรม มิได้ทำให้ทรัพย์สินของบุคคลเสียหายจากการใช้สอย หรือทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ รับรองไว้นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด ซึ่งแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดให้เจ้าของป้ายต้องปฏิบัติตาม อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อีกทั้งประชาชนก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำให้ และเจ้าของป้ายยังได้รับประโยชน์จากการโฆษณาป้ายแสดงการค้าของตน รวมทั้งยังมีมาตรการที่ช่วยแบ่งเบาภาระในการชำระภาษีที่มีจำนวนตั้งแต่สามพันบาทขึ้นไปโดยขอผ่อนชำระเป็นสามงวดได้อีกด้วย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๖๑ ก วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางจินตนา ราชนิยม
นายบท นามบุตร ผอ.กค.๑
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล รกน.ผอ.กค.๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค.๑
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางจินตนา ราชนิยม
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖
ช่วยราชการและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๙ **วันที่ ๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙**

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ โดยจำเลยที่ ๒ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยที่ ๒ โดยไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำเอาการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยที่ ๒ มีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา จึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่สันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และขัดกับหลักนิติธรรมที่โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน ประกอบกับบทสันนิษฐานที่ว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นสิทธิที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จึงถือเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นข้อสันนิษฐานซึ่งมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองไว้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง และ

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นเลยว่ามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นประการใด คงพิสูจน์เพียงว่ามีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใดและจำเลยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น กรณีมิใช่เพียงแต่การสันนิษฐานให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลเท่านั้น แต่ได้สันนิษฐานให้เป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับ “บุคคลใดก็ตาม” ที่กระทำผิดไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่นิติบุคคลด้วย ซึ่งเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาที่กว้างยิ่งกว่าการสันนิษฐานให้ต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลเสียอีก ทั้งยังเป็นการสันนิษฐานความผิดของบุคคลดังกล่าวโดยไม่มีความเกี่ยวพันกันอย่างมีเหตุผลอันชอบธรรมระหว่างข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานกับข้อเท็จจริงที่ถูกสันนิษฐาน อันเป็นหลักการพื้นฐานของการกำหนดข้อสันนิษฐานอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นทั้งหมดทุกคน ประกอบกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญานั้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ...” แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลเหล่านั้นซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้น หรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายแต่อย่างใดก่อน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย

ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ หรือไม่ อีกต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาปราณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๗๙ ก วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางผุสดี เรืองรัตนภูมิ
นางสาวธาริณี มณีรอด ผอ.กค.๗
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค.๔
นายกมล โสตถิโภคา ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางผุสดี เรืองรัตนภูมิ
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๙ **วันที่ ๒๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙**

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายจอน อึ๊งภากรณ์ และคณะว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง บัญญัติการกระทำอันเป็นความผิดโดยใช้ถ้อยคำที่กว้างและคลุมเครือ เช่น คำว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “ปลุกระดม” เป็นต้น ซึ่งขัดต่อหลักการของกฎหมายอาญาและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทั้งบทกำหนดโทษตามมาตรา ๖๑ วรรคสามและวรรคสี่ รุนแรงเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำที่เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นโดยสงบและปราศจากความรุนแรง ทั้งยังขัดต่อหลักการเรื่องการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

ผู้ร้องเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา ๗ ก็ตาม แต่ก็ได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา และถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นนามธรรมทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ผู้ร้องจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๖๑ วรรคสามและวรรคสี่ ผู้ร้องเห็นว่า มิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑

วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่ โดยมาตรา ๖๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่เป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จึงถือเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกเสียงประชามติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการออกเสียงประชามติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ เพื่อวางกรอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (constitution – framing) โดยจะปรากฏในกรณีที่ประเทศนั้นประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ และอยู่ภายใต้การควบคุมอำนาจการปกครองอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลเฉพาะกาล อันเป็นกระบวนการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่สิ้นสภาพบังคับไป องค์กรของรัฐมีบทบาทในการกำกับควบคุมการจัดการออกเสียงประชามติ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๙/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๗ รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงได้โดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเกิดจากการลงมติตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน โดยปราศจากการบิดเบือน บังคับ ข่มขู่ หรือจูงใจจากฝ่ายต่าง ๆ จึงได้มีบทกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยหรือดำเนินการต่าง ๆ ที่จะทำให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปโดยความสุจริตและเที่ยงธรรมไว้ในมาตรา ๖๑ โดยวรรคหนึ่ง (๑) มีเนื้อหาในการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความ

เรียบร้อย ส่วนวรรคสอง มีลักษณะเป็นการอธิบายความหมายของการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอันจะเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีผลเป็นการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การกระทำความผิดตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบวรรคสอง นั้น จะต้องมีองค์ประกอบความผิดดังนี้ (๑) ต้องมีการกระทำ คือ การเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นใด (๒) การเผยแพร่ข้อความ ภาพ หรือเสียงดังกล่าว ต้องเข้าลักษณะที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกระดม หรือข่มขู่ (๓) ผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำตามองค์ประกอบในข้อ (๑) และข้อ (๒) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ และ (๔) ผู้กระทำต้องมีเจตนาพิเศษ โดยมุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียงด้วย การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดและต้องรับโทษตามวรรคสามหรือวรรคสี่หรือไม่ จะต้องนำพฤติการณ์แห่งการกระทำของบุคคลนั้นมาพิจารณาประกอบเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษด้วย และในส่วนของโทษตามมาตรา ๖๑ วรรคสาม แม้มีอัตราโทษขั้นสูงไม่เกินสิบปี แต่ก็ไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ เพื่อให้ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสม จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาโดยใช้ถ้อยคำที่เคลือบคลุมหรือไม่ชัดเจน

สำหรับถ้อยคำในมาตรา ๖๑ วรรคสอง ที่ว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “หยาบคาย” “ปลุกระดม” หรือ “ข่มขู่” เป็นถ้อยคำที่ชัดเจนแต่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ จึงต้องกำหนดถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงไว้ ต่อเมื่อเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้น จึงจะสามารถรู้และเข้าใจได้ว่าเป็นเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การกำหนดถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวจึงมีความจำเป็นสำหรับการอำนวยความยุติธรรมและไม่ขัดกับหลัก “ไม่มีความผิดไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” อีกทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสื่อสาธารณะต่าง ๆ มีผลกระทบในวงกว้าง การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง การใช้ถ้อยคำที่สุภาพ ไม่รุนแรง ไม่ก้าวร้าว ไม่หยาบคาย ย่อมจะส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย

ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง จึงไม่ได้ห้ามการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ แต่จะต้องเป็นไปโดยสุจริต ภายใต้กรอบของกฎหมาย และต้องไม่มีเจตนามุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ทั้งจะต้องไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม เพื่อให้การดำเนินการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และการออกเสียงประชามติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๙๓ ก วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล ผอ.กค. ๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค. ๑
นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวไปรยา ทัศนสกุล
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

บทที่ ๒

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๑ วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๐ คน (ผู้ร้อง) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และให้การแปรญัตติหรือการกระทำฝ่าฝืนนั้น สิ้นผลไป ข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว รวม ๕ ข้อ สรุปได้ว่า

ข้อ ๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง มีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวนดังกล่าว โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณและมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และวรรคหก

ข้อ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูก คตส. ยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องไว้แล้ว การที่บุคคลดังกล่าวยังคงปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ โดยเฉพาะในส่วนที่มีการแปรญัตติปรับเพิ่มไม่มีข้อความและรายละเอียด จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลางขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง

ข้อ ๕ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ร้อง และผู้เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนสำนักงบประมาณ มาชี้แจงพร้อมยื่นเอกสารประกอบ

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเสนอความเห็นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์

ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด สำหรับประเด็นตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้อง ข้อ ๑ ที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ มิใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด คงมีประเด็นตามคำร้อง ข้อ ๑ เฉพาะในส่วนที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก เท่านั้น ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นข้อ ๑ ในส่วนที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

พิจารณาแล้ว กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สอง โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งการชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงบประมาณ) ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๖๓ คน สำนักงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๘,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมาธิการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวงที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกฎหมายที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมาธิการวิสามัญปรับลดวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่า ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีก็ได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันจะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๑๘,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ให้ปรับลงเหลือจำนวน ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท นั้น ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนที่ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งเพิ่มเป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการวิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๒๗ ก วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๒ **วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒**

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๔ คน ยื่นคำร้อง มีข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และแผ่นวีซีดีบันทึกการอภิปราย สรุปความได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมาธิการ มีการปรับลดเงินงบประมาณบางกระทรวง บางกรม และบางหน่วยงานของรัฐออก มียอดรวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท และได้นำเงินงบประมาณที่ได้ปรับลดลงดังกล่าวกลับมาเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมิได้มีการ นำเข้าสู่การพิจารณารับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นการกระทำโดยมิชอบเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่มีรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงประมาณการรายรับ เอกสารประกอบ วัตถุประสงค์ กิจกรรม และแผนงานของแต่ละรายการอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังให้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง ๑๐๕ วัน จึงยังมีเวลาที่จะจัดทำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กระทำการที่ต้องห้ามโดยได้เปิดให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้หรือใช้งบประมาณสามารถมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการสามารถใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๙) เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวมาข้างต้นเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก อันมีผลให้ การกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

๒. <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วเห็นว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ ส่วนข้อที่ว่ามิได้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ข้อเท็จจริงจากคำร้องรวมทั้งคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหลักฐานและเอกสารประกอบ ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระ ที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้ปรับลดวงเงินลง ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท สำนักงบประมาณจึงมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ยังมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณ ให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณต่อสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามรายการและจำนวน ที่สำนักงบประมาณนำเสนอจำนวนสองครั้งเป็นวงเงินจำนวน ๘๘,๙๗๕,๓๓๐,๐๐๐ บาท และ มอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าจะเป็นยอดเงินงบประมาณเกินกว่าที่คณะกรรมาธิการได้มีมติปรับลดเงินงบประมาณไป แต่ก็เป็นการเสนอเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมาธิการเลือกดูว่า รายการใดมีความเหมาะสมที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญของรัฐบาล และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ที่กำหนดไว้ แต่การปรับเพิ่มจะต้องไม่เกินกว่าที่ได้ปรับลดไปและเมื่อรวมยอดทั้งหมดแล้วจะต้อง ไม่เกินกว่า ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ในครั้งแรก ทั้งนี้ ก็ถือเป็นการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีมิได้มีเอกสารประกอบที่แสดงถึงรายละเอียดของแผนงานและโครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน เป็นเหตุให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าคณะกรรมาธิการจะพิจารณาโดยไม่มีฐานข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ประกอบการพิจารณาได้อย่างไร การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมาธิการน่าจะได้กระทำไปโดยมีส่วนรู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ด้วย อันเป็นการกระทำไปโดย มีผลให้กรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเห็นชอบให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วย ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม นั้น เป็นเพียงการคาดคะเนและห่วงกังวลของผู้ร้องว่า การแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เปิดโอกาสให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการสามารถมีส่วนในการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ แต่จากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณายังไม่ถึงขนาดที่จะให้อนุมานข้อเท็จจริง ได้ว่า มีการกระทำใดของกรรมาธิการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดมีผลให้กรรมาธิการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไร อีกทั้งจากการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบเอกสารที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่า มีการเสนอหรืออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ ที่จะมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการไม่มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๙๙ ก วันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕

ย่อโดย นายสำราญ นาบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๗ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง อ้างว่า ตามที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยมาตรา ๔ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมาตรา ๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้ร้องจึงได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ กำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นั้น ปรากฏว่ามีกลุ่มผู้ชุมนุมมาปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งและมีการกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดูแลความปลอดภัยจนมีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บ ผู้ร้องจึงมีแถลงการณ์สำคัญไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเห็นว่าหากมีการจัดการเลือกตั้งต่อไป อาจก่อให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือรับทราบแถลงการณ์สำคัญของผู้ร้อง และแจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแถลงการณ์สำคัญดังกล่าว ดังนี้

๑. ผู้ร้องมีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ หากมีบุคคลใดมาขัดขวางการดำเนินการของผู้ร้องแล้ว ผู้ร้องย่อมพิจารณาบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้

๒. การเปลี่ยนแปลงวันลงคะแนนเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ เท่านั้น

ภายหลังการเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้ร้องได้รับแจ้งว่า ได้มีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งส่งผลให้ในหลายเขตเลือกตั้งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว และมีหลายเขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๗ กราบเรียนนายกรัฐมนตรี ว่า รัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ข้อยุติในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งหลังจากนายกรัฐมนตรีได้รับหนังสือจากผู้ร้องแล้วก็มิได้ดำเนินการต่อไป แต่ได้แสดงความเห็นผ่านสื่อสาธารณะยืนยันว่าการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ไม่สามารถกระทำได้ และนายกรัฐมนตรีรวมทั้งผู้ร้องไม่มีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ผู้ร้องจึงเห็นว่า กรณีดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกรณีที่เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีกับผู้ร้อง อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปและมีความจำเป็น

เร่งด่วนที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ดังกรณีที่กล่าวอ้างในคำร้องจะสามารถกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่

๒. อำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี จึงต้องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปนี้แม้เป็นการกำหนดโดยนายกรัฐมนตรีเนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล ฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปมีความสัมพันธ์กับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ได้ให้อำนาจไว้ การที่นายกรัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน เมื่อกำหนดวันเลือกตั้งแล้วการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่าโดยหลักทั่วไปเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย การที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยพลการจึงมิอาจกระทำได้

แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศต่อไปเท่านั้น หาใช่บทบังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำได้

แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ย่อมสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ต้องเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล ฯ ต่อพระมหากษัตริย์ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และวรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕ ก็บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวร่วมกับนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายหลายคน ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งประสานการปฏิบัติในระหว่างผู้รักษาการตามกฎหมายคนอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้การดำเนินการปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้และการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๔๑ ก วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นายสิทธิพร เศาภายน ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

บทที่ ๓

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๕๔ วันที่ ๒๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายจุมพฏ บุญใหญ่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) ว่า มติของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้อง มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคพลังประชาชน เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมาวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ผู้ร้องได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ถูกร้องได้มีมติรับเข้าเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑

(๒) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ามีสมาชิกพรรคกล่าวหาว่าผู้ร้องละเมิดวินัยและจรรยาบรรณของพรรค จึงให้ผู้ร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและผู้ร้องได้ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อลงมติขับผู้ร้องให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๓ โดยที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนน ๑๗๙ เสียง ซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด มีผลตามกฎหมายให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง โดยมติดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง โดยมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย ได้เข้าร่วมสัมมนาและลงพื้นที่กับพรรคภูมิใจไทยในช่วงหาเสียงเลือกตั้งซ่อมจังหวัดสกลนคร เขตเลือกตั้งที่ ๓ และได้สวมเสื้อของพรรคภูมิใจไทย นอกจากนั้นยังไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของผู้ถูกร้อง กระทำตนเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นตลอดเวลา ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ประจักษ์ของบุคคลทั่วไป และมีการวิพากษ์วิจารณ์สมาชิกพรรคด้วยกันและองค์กรบริหารของพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย

(๓) ผู้ร้องเห็นว่ามติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกนั้นไม่เพียงแต่ทำให้สมาชิกภาพของผู้ร้องต้องสิ้นสุดลงเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องอีกสถานะหนึ่งต้องสิ้นสุดลงด้วยนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องมีมติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗) ทำให้ผู้ร้องไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ ดังนั้น มติของพรรคผู้ถูกร้องจึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒

(๔) นอกจากนี้ผู้ร้องเห็นว่าพรรคการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชนและบุคคลใด ๆ ย่อมวิพากษ์วิจารณ์ได้เพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองเป็นของประชาชนและต้องสามารถตรวจสอบได้ ผู้ร้องจึงเห็นว่ามติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค โดยเหตุที่ผู้ร้องวิพากษ์วิจารณ์สมาชิกด้วยกันและองค์กรบริหารของพรรคจึงเป็นการขัดและแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๕) ผู้ร้องไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคภูมิใจไทยและไม่เคยแนะนำหรือเชิญชวนประชาชนให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคภูมิใจไทยแม้แต่คนเดียว แต่ผู้ร้องกลับได้แนะนำและเชิญชวนให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกของผู้ถูกร้องทั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้ร้องได้รับเลือกตั้งและนอกเขตเลือกตั้งในจังหวัดสกลนครด้วย อันเป็นกิจกรรมทางการเมืองนอกรัฐสภาที่ผู้ร้องดำเนินการกับผู้ถูกร้อง ผู้ร้องได้หยุดการหาสมาชิกของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ผู้ร้องได้แจ้งต่อสาธารณชนว่าจะไม่ร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับผู้ถูกร้องและขอให้ผู้ถูกร้องขับผู้ร้องพ้นจากพรรค เมื่อผู้ร้องสิ้นสมาชิกภาพแล้วจึงจะสมัครเป็นสมาชิกของพรรคภูมิใจไทย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) หรือไม่

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ถูกร้องมีสิทธิและหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการออกข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีสภาพบังคับต่อสมาชิกของผู้ถูกร้อง เมื่อผู้ร้องได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรค จึงต้องดำรงตนอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับพรรคเช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ ผู้ร้องเป็นทั้งสมาชิกพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สมาชิก ไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อบังคับพรรค แต่ผู้ร้องได้ละทิ้งอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรคเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเอง

(๒) ในระหว่างวันที่ ๕ - ๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ พรรคภูมิใจไทยได้จัดสัมมนาขึ้นที่จังหวัดสกลนคร ผู้ร้องซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดผู้ถูกร้องได้ไปร่วมในงานดังกล่าว และได้แสดงตนปรากฏต่อสาธารณชนผ่านสื่อมวลชนอย่างชัดเจนโดยการถอดเสื้อของตนเองออกแล้วนำเสื้อที่มีสัญลักษณ์ของพรรคภูมิใจไทยมาสวมแทน โดยมีหัวหน้าพรรคภูมิใจไทยช่วยสวมใส่อีกทั้งได้ร่วมรณรงค์และแสดงตนในขบวนแห่ของพรรคภูมิใจไทยโดยสวมเสื้อของพรรคภูมิใจไทยอยู่ตลอดเวลา และยังได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าไม่ได้อยู่กับผู้ถูกร้องแล้ว แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ร้องและการวางแผนตัดสินใจที่จะมาสังกัดพรรคภูมิใจไทย

นอกจากนี้ผู้ร้องยังให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนอันมีลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์สมาชิกด้วยกันหรือองค์กรบริหารของพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย และมีพฤติกรรมที่ละทิ้งภาระหน้าที่ที่มีต่อพรรคโดยไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองทั้งภายในพรรคและกิจกรรมที่จัดขึ้นนอกสถานที่ โดยผู้ร้องได้ขาดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งรวมจำนวนครั้งที่ขาดประชุมจนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ มีจำนวนถึง ๔๗ ครั้ง

(๓) ต่อมาได้มีสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓๔ คน ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณ กล่าวหาว่าพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ร้องเป็นการกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงตามข้อบังคับของพรรค ซึ่งคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ร้องชี้แจงพร้อมแสดงหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อกล่าวหาและการอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว คณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณได้พิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ร้องและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งในส่วนของผู้กล่าวหาแล้วมีมติว่าผู้ร้องกระทำการขัดต่อข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙ ข้อ ๙ (๔) ข้อ ๑๐ (๗) ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ (๓) ข้อ ๑๖ (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ข้อ ๑๙ (๒) (๔) และ (๙) ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ โดยวิธีการลงคะแนนลับด้วยคะแนนจำนวน ๑๗๙ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง (คณะกรรมการบริหารมีจำนวน ๑๑ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอีก ๑๘๙ คน รวมเป็น ๒๐๐ คน) ซึ่งเป็นจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง

(๔) ข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของการดำเนินการทางวินัยและจรรยาบรรณกับผู้ร้องเป็นเรื่องความประพฤติและพฤติกรรมส่วนตัวของผู้ร้องโดยแท้ ทั้งเรื่องพฤติกรรมการละทิ้งอุดมการณ์ของพรรคไปร่วมกิจกรรมแสดงตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น การกล่าวร้ายโจมตีพรรค สมาชิกและการบริหารงานของพรรค อีกทั้งการไม่เข้าร่วมประชุมพรรคซึ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้อง และการจะพิจารณาว่ามติของพรรคผู้ถูกร้องขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาที่มูลเหตุแห่งการมีมติ มิใช่พิจารณาที่ผลของมติ การที่ผู้ร้องต้องพ้นจากสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องและต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้เป็นเพียงผลทางกฎหมายที่ผู้ถูกร้องมีมติให้พ้นจากสมาชิกของพรรคเท่านั้น แต่มูลเหตุแห่งการให้พ้นจากสมาชิกของพรรคนั้นมิได้มีกรณีใดที่เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องแต่อย่างใด

(๕) การที่ผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค เพราะเหตุทำผิดข้อบังคับของพรรคอันเป็นการทำผิดวินัยและจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงนั้น เป็นการปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคเพื่อลงโทษผู้ร้องที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรค ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องก่อขึ้นเอง เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามมติและข้อบังคับของพรรค หลักการดังกล่าวจึงถือเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในด้านที่เกี่ยวกับพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กรทางการเมือง การที่ผู้ร้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค จึงถือว่าผู้ร้องเป็นผู้ที่กระทำการอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเสียเอง

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญต่อพรรคการเมือง ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพื่อเป็นองค์กรหรือสถาบันหลักในทางการเมืองที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการปกครองประเทศให้มีความมั่นคง พรรคการเมืองจึงต้องมีโครงสร้างองค์กร การบริหารภายใน ความประพฤติของสมาชิกพรรคในด้านจริยธรรม วินัยและจรรยาบรรณ ที่จะสามารถสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองได้ สำหรับวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นสถาบัน เพราะเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการควบคุมสมาชิกพรรคให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย หากสมาชิกพรรคการเมืองไร้ซึ่งความมีระเบียบย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งได้ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องปฏิบัติตามมติและข้อบังคับของพรรคโดยเคร่งครัดยิ่งกว่าสมาชิกทั่วไป เพราะหากตนเองสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ก็อาจทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

(๗) มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกนั้น เป็นการทำภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และข้อบังคับของพรรค และตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำของผู้ร้อง ผู้ร้องเป็นถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องรักษาระเบียบวินัยและปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค แต่นอกจากละเลยไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคแล้ว ยังกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคด้วยการละทิ้งอุดมการณ์ นโยบายของพรรค และกล่าวให้ร้ายพรรค และสมาชิกอื่นในทางที่เสียหาย โดยประกาศเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอื่นอย่างเปิดเผย พฤติการณ์ของผู้ร้องจึงเป็นเรื่องความประพฤติส่วนตัว ซึ่งไม่เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการที่สมาชิกของพรรคฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคอันเป็นการกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงแล้ว มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกจึงไม่มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การจัดทำกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๓) ก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วย

คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติของพรรคการเมืองดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติซึ่งรวมถึงการตั้งคณะกรรมาธิการ ตลอดจนการเข้าชื่อเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังยืนยันหลักการนี้ในมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับของการเข้าใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรพรรคการเมืองอันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองในทุกกรณี หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกของพรรคการเมืองเห็นว่ามติของพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม ก็ย่อมใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยที่บุคคลนั้นไม่จำต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็สามารถคัดกรองบุคคลเข้าร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาให้พรรคการเมืองของตนมีความเข้มแข็ง อันนำไปสู่ความเป็นสถาบันในทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พรรคการเมืองมีกระบวนการให้สมาชิกของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิก หากเห็นว่าสมาชิกผู้นั้นมีแนวคิดหรือการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ร้องขึ้นเวทีในงานสัมมนาของพรรคภูมิใจไทย ที่จัดขึ้น ณ จังหวัดสกลนคร ระหว่างวันที่ ๕ - ๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยผู้ร้องถอดเสื้อออกแล้วนำเสื้อที่มีสัญลักษณ์ของพรรคภูมิใจไทยมาสวมแทนโดยมีหัวหน้าพรรคภูมิใจไทยช่วยสวมใส่ พร้อมทั้งได้ร่วมรณรงค์และแสดงตนในขบวนแห่ของพรรคภูมิใจไทยโดยสวมเสื้อ

ของพรรคภูมิใจไทยอยู่ตลอดเวลา และผู้ร้องได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าจากนี้ผู้ร้องจะเข้าร่วมกิจกรรมพรรคภูมิใจไทยอย่างเต็มตัวและผู้ร้องไม่ได้อยู่พรรคเพื่อไทยแล้ว กรณีของผู้ร้องตามข้อเท็จจริงที่ได้ความข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ร้องเองที่แสดงตัวเสมือนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น แม้จะยังมิได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอย่างเป็นทางการก็ตาม เหตุที่ผู้ร้องไม่ลาออกจากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแล้วย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นก็เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ร้อง มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พรรคผู้ถูกร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นการผิดข้อบังคับของพรรคอย่างร้ายแรง และมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกของพรรค จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒ ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น เป็นเรื่องมติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อสมาชิกพรรคออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย เนื่องมาจากการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เรื่องความประพฤติส่วนตัว ข้อเท็จจริงจึงไม่ตรงกับกรณีของผู้ร้อง

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ให้นายจุมพฏ บุญใหญ่ ผู้ร้อง พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยนั้น มิได้มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๕ ก วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววรรณภา โพธิ์สุวรรณ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณภา โพธิ์สุวรรณ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖/๒๕๕๔ วันที่ ๒๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยตรี ปรพล อดิเรกสาร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสามหรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ร้อยตรี ปรพล อดิเรกสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสระบุรี ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) ว่า มติของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้อง มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดสระบุรี สังกัดพรรคพลังประชาชน เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมาวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ผู้ร้องได้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ถูกร้องได้มีมติรับเข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑

(๒) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ามีสมาชิกพรรคกล่าวหาว่าผู้ร้องละเมิดวินัยและจรรยาบรรณของพรรค และผู้ร้องได้ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณ ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อลงมติขับผู้ร้องให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๓ โดยที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง ๑๗๘ เสียง ซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด มีผลตามกฎหมายให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง โดยมติดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง โดยการไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ข้อบังคับ มติคณะกรรมการบริหารพรรค คำสั่งผู้ดำเนินงานพรรคที่สั่งการ วิพากษ์วิจารณ์สมาชิกด้วยกันหรือองค์กรบริหารพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย ไม่ยึดมั่นในเจตนารมณ์และอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรค เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือไปดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองอื่นในระหว่างที่เป็นสมาชิกพรรค และไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๓) มติของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม อย่างชัดแจ้ง และไม่เพียงแต่ทำให้การเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องต้องสิ้นสุดลงด้วย นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องมีมติ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗) ซึ่งทำให้ผู้ร้องไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ ซึ่งในกรณีข้อกล่าวหาดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒ ไว้แล้ว

(๔) มติของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวมีเจตนากลั่นแกล้งผู้ร้อง อีกทั้งการดำเนินการของผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องมีแนวทางที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย มีการหมิ่นสถาบัน มีการใช้ม็อบก่อความรุนแรง เพื่อล้มล้างรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สร้างความแตกแยกให้กับสังคมไทยและประเทศชาติอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องได้ และขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๐ อย่างชัดแจ้ง ผู้ร้องไม่เคยวิพากษ์วิจารณ์สมาชิกด้วยกันหรือองค์กรบริหารพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย ไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือไปดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองอื่นในระหว่างที่เป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง และมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ในการชุมนุมและสมาคม การแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมกิจกรรมกับบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเนื่องมาจากการที่ผู้ร้องได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) หรือไม่

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ โดยเฉพาะการออกข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรายการครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงมีสภาพบังคับต่อสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อผู้ร้องได้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องเอง จึงต้องดำรงตนอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับพรรคเช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ

(๒) ในระหว่างวันที่ ๕ - ๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ พรรคภูมิใจไทยได้จัดสัมมนาขึ้นที่จังหวัดสกลนคร ผู้ร้องซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคผู้ถูกร้องได้เข้าร่วมงานดังกล่าว และได้แสดงตนปรากฏต่อสาธารณชนผ่านสื่อมวลชนอย่างชัดเจนว่าผู้ร้องจะเข้าร่วมดำเนินงานทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย โดยการแถลงเปิดตัวและขึ้นป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ที่มีภาพของผู้ร้องและเครื่องหมายพรรคภูมิใจไทย รวมทั้งผู้ร้องได้เข้าร่วมประชุมกับพรรคภูมิใจไทย ๒ ครั้ง นอกจากนี้ผู้ร้องไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคทั้งภายในพรรคและกิจกรรมที่พรรคจัดขึ้นนอกสถานที่ โดยขาดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๒ จนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ มีจำนวนถึง ๕๔ ครั้ง

(๓) ต่อมาได้มีสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓๔ คน กล่าวหาว่าพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ร้องเป็นการกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงตามข้อบังคับของพรรค ซึ่งคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ร้องชี้แจงพร้อมแสดงหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อกล่าวหาและการอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้พิจารณาแล้วมีมติว่าผู้ร้องกระทำการขัดต่อข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙ ข้อ ๙ (๔) ข้อ ๑๐ (๗) ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ (๓) ข้อ ๑๖ (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ข้อ ๑๙ (๒) (๔) และ (๙) ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ โดยวิธีการลงคะแนนลับด้วยคะแนนจำนวน ๑๗๘ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง (คณะกรรมการบริหารมีจำนวน ๑๑ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอีก ๑๘๙ คน รวมเป็น ๒๐๐ คน) ซึ่งเป็นจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง

(๔) ข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของการดำเนินการทางวินัยและจรรยาบรรณกับผู้ร้องเป็นเรื่องความประพฤติและพฤติกรรมส่วนตัวของผู้ร้องโดยแท้ ทั้งเรื่องพฤติกรรมการละทิ้งอุดมการณ์ของพรรคไปร่วมกิจกรรมแสดงตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น การกล่าวร้ายโจมตีพรรค สมาชิกและการบริหารงานของพรรค อีกทั้งการไม่เข้าร่วมประชุมพรรค ซึ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้อง และการจะพิจารณาว่ามติของพรรคผู้ถูกร้องขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาที่มูลเหตุแห่งการมีมติ มิใช่พิจารณาที่ผลของมติ การที่ผู้ร้องต้องพ้นจากสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องและต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงผลทางกฎหมายที่ผู้ถูกร้องมีมติให้พ้นจากสมาชิกของพรรคเท่านั้น

(๕) การที่ผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค เพราะเหตุทำผิดข้อบังคับของพรรคอันเป็นการทำผิดวินัยและจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงนั้น เป็นการปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคเพื่อลงโทษผู้ร้องที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรค ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องก่อขึ้นเอง เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามมติและข้อบังคับของพรรค หลักการดังกล่าวจึงถือเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการ

ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในด้านที่เกี่ยวกับพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กรทางการเมือง การที่ผู้ร้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค จึงถือว่าผู้ร้องเป็นผู้ที่กระทำการอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเสียเอง

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพื่อเป็นองค์กรหรือสถาบันหลักในทางการเมือง วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นสถาบัน หากสมาชิกพรรคการเมืองไร้ซึ่งความมีระเบียบย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งได้ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องปฏิบัติตามมติและข้อบังคับของพรรคโดยเคร่งครัดยิ่งกว่าสมาชิกทั่วไป เพราะหากตนเองสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ก็อาจทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

(๗) มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกนั้น เป็นการทำภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และข้อบังคับของพรรค และตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำของผู้ร้อง ซึ่งเป็นเรื่องความประพฤติส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการที่สมาชิกของพรรคฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรคอันเป็นการกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงแล้ว มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกจึงไม่มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การจัดทำกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๓) ก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

ที่ตนเป็นสมาชิก แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติของพรรคการเมืองดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติซึ่งรวมถึงการตั้งคณะกรรมาธิการ ตลอดจนการเข้าชื่อเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังยืนยันหลักการนี้ในมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับของการเข้าใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรพรรคการเมืองอันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองในทุกกรณี หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกของพรรคการเมืองเห็นว่ามติของพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม ก็ย่อมใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยที่บุคคลนั้นไม่จำต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็สามารถคัดกรองบุคคลเข้าร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาให้พรรคการเมืองของตนมีความเข้มแข็ง อันนำไปสู่ความเป็นสถาบันในทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พรรคการเมืองมีกระบวนการให้สมาชิกของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิกหากเห็นว่าสมาชิกผู้นั้นมีแนวคิดหรือการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ร้องเข้าร่วมงานสัมมนาของพรรคภูมิใจไทย ที่จัดขึ้น ณ จังหวัดสกลนคร

และได้แสดงตนปรากฏต่อสาธารณะอย่างเปิดเผยโดยการแถลงเปิดตัวและขึ้นป้ายขนาดใหญ่ริมทางหลวงประกาศแสดงตนว่าเป็นสมาชิกของพรรคภูมิใจไทย ทั้งผู้ร้องได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าผู้ร้องจะเข้าร่วมดำเนินงานทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย กรณีของผู้ร้องตามข้อเท็จจริงที่ได้ความข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ร้องเองที่แสดงตัวเสมือนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นแม้จะยังมิได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอย่างเป็นทางการก็ตาม เหตุที่ผู้ร้องไม่ลาออกจากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแล้วย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นก็เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ร้องมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พรรคผู้ถูกร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นการผิดข้อบังคับของพรรคอย่างร้ายแรง และมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกของพรรคจึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒ ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น เป็นเรื่องมติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อสมาชิกพรรคออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย เนื่องมาจากการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เรื่องความประพฤติส่วนตัว ข้อเท็จจริงจึงไม่ตรงกับกรณีของผู้ร้อง

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

มติของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ให้ร้อยตรี ปรพล อดิเรกสาร ผู้ร้อง พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยนั้นมิได้มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๗ ก วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสุนาถ คเณศโภคิน
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสุนาถ คเณศโภคิน
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายวรินทร์ เทียมจรัส นายบวร ยสินธร กับคณะ ยื่นคำร้องรวมห้าคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งห้ามีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนพิจารณา จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยในส่วนของฝ่ายผู้ร้องให้เรียก พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ผู้ร้องที่ ๒ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ นายวรินทร์ เทียมจรัส ผู้ร้องที่ ๔ และนายบวร ยสินธร กับคณะ ผู้ร้องที่ ๕ และฝ่ายผู้ถูกร้องให้เรียก ประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ พรรคชาติไทยพัฒนา ผู้ถูกร้องที่ ๔ นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และนายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๖ โดยข้อเท็จจริงในคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๖ ได้ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ฝ่ายผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การที่ฝ่ายผู้ถูกร้องเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่ง (๑) มีคำสั่งให้ฝ่ายผู้ถูกร้องเลิกการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒) มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ และพรรคผู้ถูกร้องที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ยื่นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ (๓) มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ และพรรคผู้ถูกร้อง ที่ ๔ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ยื่นคำร้องขอให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองช่องทาง คือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนอัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น

หาได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ เมื่อผู้ร้องได้เคยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงชอบที่จะใช้สิทธิประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งห้านี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

๓. <u>ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หาได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ แม้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การแปลความดังกล่าวนี้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ในมาตรา ๖๘ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นไปเพื่อรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล จึงจะสามารถวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ หาไม่แล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ก็จะพ้นวิสัย ไม่สามารถใช้บังคับได้ ทั้งสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ นี้ มีหลักการสำคัญมุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิให้ถูกล้มล้าง โดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญมิให้เกิดขึ้นได้ เพราะหากปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้วย่อมสุดวิสัยที่จะแก้ไขให้กลับคืนดีได้ ดังนั้น ประชาชนผู้ทราบเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเอง กลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรายมาตราเพื่อปฏิรูปการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ไว้เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือปัญหาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ต้องมีการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้องต่อเนื่องในคราวเดียวกัน หากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกำลังเข้าสู่การลงมติในวาระที่สาม จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้เป็นรูปธรรม การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงเป็นการคาดการณ์

ล่วงหน้าซึ่งยังไม่ปรากฏผลประการใด และยิ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ประกอบกับบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ให้เหตุผลว่า “จะยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป” และในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ก็ยังบัญญัติคุ้มกันเพื่อรับรองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้” และหากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้าดังกล่าว “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคหก

อย่างไรก็ตาม หากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภาก็มีอำนาจยับยั้งให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่ามีกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวในทุกช่วงเหตุการณ์ที่บุคคลนั้นทราบตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ยังมีผลใช้บังคับ ประการสำคัญเมื่อพิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง และการไต่สวนของศาลจากฝ่ายผู้ถูกร้อง อาทิ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายอัชพร จารุจินดา ผู้แทนคณะรัฐมนตรี นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ผู้แทนพรรคเพื่อไทย นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้แทนพรรคชาติไทยพัฒนา และนายภราดร ปริศนานันทกุล ล้วนต่างเบิกความถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ และผู้ถูกร้องทั้งหมดยังแสดงถึงเจตคติอันตั้งมั่นว่า จะดำรงคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่เช่นเดิม

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ข้อกล่าวอ้างทั้งหมดจึงคงเป็นเพียงการคาดการณ์ หรือเป็นความห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งยังห่างไกลต่อการที่จะเกิดเหตุตามที่กล่าวอ้าง การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกจึงฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไป

ตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้

เมื่อได้วินิจฉัยเป็นดังนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นว่า หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่ อีกต่อไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๘ ก วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายพงศ์ภัทร เพียรรุ่งโรจน์
นายกล้า สมุทวณิช
นางศรัณยา วีระกรพานิช
นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ผอ.กค.๓
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค.๔
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๗
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๖ วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง นายสฤษดิ์ ประดับศรี กับสมาชิกพรรคเพื่อไทย รวม ๑๐๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย ที่อนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติส่งนายสถิรพร นาคสุข เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลำดับที่ ๘๒ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว นายสถิรพร นาคสุข ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติอนุญาตให้ลาออก

ผู้ร้องเห็นว่า มติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่อนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม มาตรา ๑๐๒ (๙) มาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๒๖๕

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย จำนวน ๑๐๘ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า มติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่อนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แล้ว ไม่ปรากฏชื่อนายสถิรพร นาคสุข เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย สถานภาพการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจึงสิ้นสุดลง จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๔๕ (๑๓) ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หลักการตามบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ (๙) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม จะมีผลบังคับในระหว่างที่ยังมิได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น การถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ย่อมทำได้ โดยชอบประกอบกับข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เนื่องจากไม่เคยได้รับหนังสือลาออกของนายสถิรพร นาคสุข อีกทั้งผู้ร้องก็ไม่สามารถนำมติของผู้ถูกร้องที่ ๑ มาแสดงตามที่กล่าวอ้างได้ ดังนั้น จึงฟังไม่ได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร กรณีจึงไม่มีมูลอันจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๐๕ ก วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผอ.กค.๖
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นายสิทธิพร เศาภายน ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ผู้ร้องที่ ๓ และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ผู้ร้องที่ ๔ ยื่นคำร้องรวมสี่คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒ ได้กระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒ ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นคนละฉบับกับที่ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ มีการสั่งการให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภารับหลักการ อีกทั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา และในกระบวนการพิจารณารายมาตรายังมีสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น นอกจากนั้น ยังเห็นว่า ในส่วนของเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) นั้น มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ยื่นคำร้องขอให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองช่องทาง คือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประกอบกับเรื่องนี้ มีมูลกรณีที่พอรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดมีพฤติการณ์ในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พุทธศักราช .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในประการที่อาจเข้าข่ายเป็นการทำลายระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นดุลยภาพระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ามีมูลกรณีที่อาจจะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสี่ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

(๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้ในการประชุมพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่มีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือไม่

เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการมิใช่ร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกรัฐสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ เช่น มีการเพิ่มเติมหลักการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และมีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริงไม่แจ้งข้อความจริงว่าได้มีการจัดทำร่างขึ้นใหม่ ให้สมาชิกรัฐสภาทราบ ดังนั้น เมื่อมีการนำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำขึ้นใหม่มาพิจารณา จึงมีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการตามคำร้องนี้ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคหนึ่ง

(๒) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากนั้น จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ตามที่ผู้ร้องอ้างว่าการนับระยะเวลาในการแปรญัตติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติ ๑๕ วัน และ ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติเกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน

นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลา ๑๕ วัน ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการขอแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วันตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วัน เท่านั้น เห็นว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติอันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิก การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

(๓) วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องมีประจักษ์พยานผู้เห็นเหตุการณ์ คือ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ มาเบิกความ พร้อมทั้งมีพยานหลักฐานสำคัญมาแสดง คือ คลิปวีดิทัศน์ที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่มีการกระทำของนายนริศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่น ในเครื่องออกเสียงลงคะแนนระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนั้น นางอัจฉรา จูยืนยง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เบิกความว่า โดยปกติแล้วบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนในการนับองค์ประชุมและลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภานั้นจะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบซึ่งเก็บรักษาไว้ที่เจ้าหน้าที่ สำหรับให้สมาชิกขอรับไปใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามิได้นำบัตรประจำตัวมา ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ขณะกระทำการดังกล่าวก็สอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภาซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่เลขาธิการรัฐสภาส่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในทางไต่สวนพยานบุคคล เลขาธิการรัฐสภาซึ่งได้ดูและฟังภาพและเสียงในคลิปวีดิทัศน์นั้นแล้ว ได้เบิกความว่า จำได้ว่าเป็นเสียงของรองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมในขณะนั้น เห็นได้ว่า การที่สมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์หลายใบเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดปกติวิสัย การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญ ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ

เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย ดังนั้น วิธีการดังกล่าวข้างต้นจึงมิอาจถือว่าเป็นมติการประชุมที่ชอบของรัฐสภา

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ จึงเป็นการทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากสาขาหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้มีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๓ ว่าการดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และ (๔) และมาตรา ๓ วรรคสอง และวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๔ ว่า มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ร้องที่ ๑ ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าวนั้น เห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕ ก วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด
นายชัยธร หัตกรรม
นายบท นามบุตร ผอ.กค.๑
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ผอ.กค.๓
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค.๔
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค.๑
นายสำราญ นาบุตร ผอ.สค.๒
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
นายนภดล ช.สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายชัยธร หัตถกรรม
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๗ วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ว่า ประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๘๑ กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๘๑ ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และต่อมาผู้ถูกร้องทั้งหมดได้ร่วมกันพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม โดยกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งปิดการอภิปรายการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง และดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนในทันทีก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาได้ตกลงร่วมกัน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เป็นกลางขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๙ วรรคสอง และภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภาจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการวินิจฉัยให้ถือกำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัย ทำให้ต้องมีการกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแปรญัตติใหม่อีกครั้ง ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกำหนดวันแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กลับให้นับย้อนไปถึงวันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ ทำให้กำหนดเวลาในการยื่นคำแปรญัตติต้องกระทำภายในระยะเวลาที่น้อยกว่า ๑๕ วัน เมื่อนับตั้งแต่วันที่ลงมติในครั้งหลัง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๗ ข้อ ๕๒ และข้อ ๙๖ นอกจากนี้ การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ปรากฏว่าประธานที่ประชุมรัฐสภาได้ให้สมาชิกลงมติทีละวรรค มิใช่เป็นรายมาตรา จึงเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยคงไว้เพียงหนังสือสัญญาที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุนเท่านั้น ที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ผู้ร้องเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่ง ๑) ขอให้สั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยให้ระงับการนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ๒) ขอให้สั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ๓) ขอให้สั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง เป็นต้นมา

๒. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ เป็นภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หาได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ ประกอบกับเห็นว่าคำร้องมีมูลกรณีที่อาจเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

ประเด็นที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ – ๑๘/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมิชอบเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ตามคดีดังกล่าวนี้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

๓. <u>ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

(๑) การปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภาและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าวจะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่เวลาซึ่งกำหนดไว้สำหรับการอภิปรายยังไม่ครบตามที่กำหนด ดังนั้น การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

(๒) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า โดยสภาพแห่งการแปรญัตติจำเป็นที่จะต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นเอกสิทธิ์ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา การนับระยะเวลาในการแปรญัตติย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อสภาพแห่งการทำหน้าที่และเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ทั้งยังขัดแย้งต่อข้อบังคับ

การประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

(๓) การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่สอง มาตรา ๓ เป็นรายวรรค ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า การที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาลงมติรายวรรคในมาตราที่มีหลายวรรค โดยไม่ข้ามมาตรา นอกจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาไม่ได้บัญญัติและกำหนดห้ามไว้แล้ว ยังเห็นว่าย่อมเกิดผลดีต่อการพิจารณาในมาตราดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทำให้เนื้อหาของร่างและของมาตราดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและไม่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณามาตราที่มีเนื้อหาหลายวรรค ดังเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ การพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ เป็นรายวรรค ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และคำชี้แจงของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ฟังขึ้น

ประเด็นที่สองมีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ตามนัยแห่งมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ คือ กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ โดยยังคงหลักการที่ให้การทำสนธิสัญญา หรือสัญญาอื่นระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ และกำหนดให้การทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และภายหลังการเจรจาหรือก่อนลงนามในหนังสือสัญญา ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ และต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ

การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญโดยเพิ่มคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ต่อท้ายประเภทหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ก่อให้เกิดอำนาจตีความแก่คณะรัฐมนตรีในการตีความ

อย่างแคบหรือตีความอย่างจำกัดความ เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และการมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีจำนวนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการลิดรอนอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ลดน้อยถอยลงไป และเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้เพิ่มมากขึ้น การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกดุลคานอำนาจและการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และอาจก่อให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งก็จะไม่เกิดผลในทางป้องกันให้รอบคอบรัดกุมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญยิ่งก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขตามมาภายหลังได้

การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญโดยตัดคำว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” ออกไปเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เหลือเพียงอำนาจตรวจสอบหนังสือสัญญาใดที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น และเพิ่มอำนาจให้คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาโดยการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยการตัดเนื้อหาในบทบัญญัติวรรคดังกล่าว เป็นการลดทอนอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ โดยมีเจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศให้ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคคลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ให้มีอำนาจมากขึ้นโดยปราศจากการตรวจสอบ ถือว่าไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นการกระทำเพียงเพื่อความสะดวกของบุคคลเหล่านั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๗ จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากว่า การพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๑๒๒ อันเป็นการกระทำการเพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๔๑ ก วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว รกน.ผอ.กค. ๒
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค. ๑
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย : กลุ่มงานคดี ๒
สำนักคดี ๑

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๙ วันที่ ๒๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

เรื่อง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสิบสอง

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ ประกอบมาตรา ๓๙/๑ วรรคสิบสอง ซึ่งกำหนดว่า เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติและประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่

ประเด็นคำถามในการออกเสียงประชามติ (ต่อไปนี้เรียกว่า “ประเด็นเพิ่มเติม”) มีว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” และผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าทั้งร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญโดยย้ายร่างมาตรา ๒๗๒ เดิม ไปไว้เป็นวรรคสอง แล้วนำประเด็นเพิ่มเติมมาเพิ่มความเป็นวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ แทน ซึ่งมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลง มาตรา ๒๗๒ จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไปโดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

เป็น “มาตรา ๒๗๒ ใหม่” ซึ่งบัญญัติว่า

“ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ และส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ ประกอบมาตรา ๓๙/๑ วรรคสิบสอง และมาตรา ๔๕ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อน ดังนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมมีเพียงว่า “... ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ย่อมทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประเด็นเพิ่มเติมประสงค์เฉพาะให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งดังกล่าว จึงสอดคล้องและชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว

(๒) ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอขอยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีสิทธิในการเสนอขอยกเว้น หากการดำเนินการในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เกิดข้อขัดข้องจนเป็นเหตุให้กระบวนการทั้งหมดต้องล่าช้าออกไป หรือขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องราบรื่นในกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ต้องดำเนินการภายใต้การตัดสินใจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอขอยกเว้นตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงเป็นการสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะห้าปี จึงสมควรให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงเปลี่ยนผ่านห้าปี เป็นผู้ทำหน้าที่ร่วมกัน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการเสนอขอยกเว้นที่จะไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘

ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มีเจตนารมณ์ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านห้าปีแรก

ส่วนมติให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาอยู่แล้ว จึงมิได้มีปัญหาความสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแต่ประการใด

(๓) กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นเพิ่มเติมกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาไว้ว่า “... ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ...” วันเริ่มนับเวลาจึงหมายถึงวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครบองค์ประกอบที่จะเป็นรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้ ส่วนกำหนดเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ...” ยังมีถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะห้าปี “นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้”

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว ...” คำว่า “วาระเริ่มแรก” ในที่นี้ อาจหมายถึง วาระที่เกิดขึ้นในคราวแรกที่ได้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเท่านั้น และทำให้ไม่สามารถนำการเสนอ

ขอยกเว้นดังกล่าวมาใช้ได้อีกในกรณีที่ต้องให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ หากมีเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด แม้ว่าจะอยู่ในระหว่างห้าปีแรกตามวรรคหนึ่งก็ตาม จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดกำหนดเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จและบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขโดยกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่สอดคล้องและไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ และให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกันต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๖ ก วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผอ.กค. ๘
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค. ๔
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯ

ย่อโดย นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๕๙ วันที่ ๒๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคสอง กรณีการปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญ

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมและคำปรารภในส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๙ ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกัน แต่ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการได้ คณะรัฐมนตรีจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคสอง ว่า นายกรัฐมนตรีจะปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงข้างต้นได้หรือไม่ อย่างไร

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นนอกวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) และข้อ ๒๗

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดรวมสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจะกระทำได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมส่งร่างรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนั้น ได้ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าในระหว่างนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคต ซึ่งทำให้คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และไม่ปรากฏว่าเคยมีเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องกระทำไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับล้วนแต่ตราขึ้นและมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วทั้งสิ้น ตราบใดที่ยังมิได้ดำเนินการดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญก็ยังไม่สมบูรณ์ ความข้อนี้จึงเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขประการหนึ่ง

เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าว จึงเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องสะท้อนให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เพราะความจำเป็นที่เกิดจากความเป็นจริงนั้นเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ สามารถปกป้องการที่จำต้องกระทำตามความจำเป็นนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม อีกทั้งเป็นการปรับปรุงคำปรารภซึ่งมิใช่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติอันเป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงสามารถกระทำได้

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ วรรคสิบ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ยังไม่สมบูรณ์ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำและปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ต้องปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้สมบูรณ์ต่อไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

การปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นสามารถกระทำได้ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีหน้าที่ปรับปรุงคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเพื่อให้สมบูรณ์ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๒๒ ก วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
ว่าที่เรือตรีดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค. ๔
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย ว่าที่เรือตรีดิเรก สุขสว่าง
ผู้อำนวยการสำนักคดี ๔

บทที่ ๔

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาของรัฐสภา

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ รวม ๒ คำร้อง

คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ และมีผลเป็นการยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาและมีผลเป็นการยอมรับว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศกัมพูชา กรณีจึงต้องถือว่า ข้อตกลงตามคำแถลงการณ์ร่วมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้การที่รัฐบาลไทยสนับสนุนให้ประเทศกัมพูชาเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกเพียงประเทศเดียวตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปลงนามนั้น การขึ้นทะเบียนตัวเขาพระวิหารไม่ได้ขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท แต่จะต้องมีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์รอบตัวโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตไทย การจะอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือห้ามก่อสร้าง หรือการควบคุมใด ๆ ก็เป็นอำนาจอธิปไตยของไทย หากยินยอมให้กัมพูชาดำเนินการฝ่ายเดียวก็เท่ากับว่าไทยทำ “ความตกลง” ยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยเหนือแผ่นดินไทยด้วย ดังนั้น แม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะใช้คำว่า “คำแถลงการณ์ร่วม” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” ก็ตาม ก็มีสถานะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกประการ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ดังกล่าวข้างต้นเป็น “หนังสือสัญญา” ตามนัยของมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การไปลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๐ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายนพดล ปัทมะ) และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมีปัญหาว่า คำแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา เพื่อขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อาณาเขตประเทศไทย ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และไม่ได้ดำเนินการให้ชอบ

ด้วยกระบวนการรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ มิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมิได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานี้ การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เอกสาร Joint Communiqué หรือคำแถลงการณ์ร่วม มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เนื่องจากเนื้อหาข้อตกลงในเอกสารดังกล่าวรวมทั้งการแสดงออกของนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีผลทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรืออาจมีผลให้ถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยได้ นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแนวเขตบริเวณประสาทพระวิหาร เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๕ ก็ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใดของประเทศไทยมีมติเกี่ยวกับพื้นที่เขตรอบของปราสาทพระวิหาร ณ บริเวณ N. ๑ ในแผนที่แนบท้ายอีกเลย การที่นายนพดล ฯ อ้างว่ารัฐบาลไทย ยกพื้นที่ N. ๑ ให้กัมพูชาแล้วจึงไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N. ๓ ระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในอาณาเขตไทย จึงเท่ากับเป็นข้อตกลงที่ให้กัมพูชามีอำนาจบริหารจัดการบนพื้นที่แผ่นดินไทย ภายใต้การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียวของกัมพูชา อันเป็นอำนาจปกครองของรัฐบาลไทยและเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย นอกจากนั้น ไทยกับกัมพูชาได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งอาจมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย ที่สำคัญจะมีผลกระทบต่อสังคมของประเทศอย่างมากด้วย

ด้วยเหตุนี้เนื้อความของคำแถลงการณ์ร่วม ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งลงนาม โดยนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทย กับ ตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชา จึงเป็นพันธกรณีระหว่างตัวแทนของทั้งสองประเทศ เอกสารดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์ตามที่นายนพดล ฯ กล่าวอ้าง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าคำแถลงการณ์ร่วมเป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐และการกระทำของคณะรัฐมนตรีและนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขในเอกสาร รวมทั้งการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวของนายนพดล ฯ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทั้งสองมาชี้แจงและให้ถ้อยคำพร้อมเอกสารประกอบได้แก่ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องที่หนึ่งของประธานวุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา มีจำนวน ๗๗ คน และคำร้องที่สองของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑๕๑ คน แล้วเห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเสนอความเห็นในแต่ละคำร้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และเนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาด ๒ ประเด็น และพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวพันกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้มีผลทางกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม นอกจากนี้คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจ

ทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้น ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญารวม ๕ ประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น ก็เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญก่อนที่หนังสือสัญญานั้นจะมีผลผูกพันกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญาสมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง....” นั้น ใช้กับหนังสือสัญญารวม ๒ ประเภท คือหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าถ้อยคำที่ใช้กับหนังสือสัญญาทั้งสองประเภทนี้ จะบัญญัติว่าหากเป็นหนังสือสัญญาที่มี

บทเปลี่ยนแปลง อันดูเหมือนว่าจะต้องปรากฏชัดในข้อบทหนังสือสัญญาว่ามีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ จึงต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากแปลความเช่นว่านั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาตามมาภายหลังได้ จึงต้องแปลความว่าหากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้นขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และวรรคสาม

ส่วนหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ผู้ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองบัญญัติไว้หรือไม่ แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่

ส่วนเรื่องอาณาเขตของประเทศนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ หากเป็นกรณีที่อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศแล้วย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ด้วย

สำหรับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว พึงเล็งเห็นได้ว่าหากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจ

มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย จึงเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๐๘ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค.๔
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

บทที่ ๕

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๑ **วันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายประสาร มฤคพิทักษ์ สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๓๖ คน มีหนังสือเสนอประธานวุฒิสภาอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ (๗) ประกอบมาตรา ๙๑ โดยมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่า การดำรงตำแหน่งของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้สิ้นสุดลงเฉพาะตัวแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ (๗) โดยนายไชยา สะสมทรัพย์ เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบของตนเองและคู่สมรส เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรณีเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายไชยา ฯ ปรากฏว่า นางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรส มีรายการเงินลงทุนที่เป็นหุ้นในบริษัท ทรัพย์ฮกเฮง จำกัด จำนวน ๒๕,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท เป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท จากทุนจดทะเบียนทั้งหมดของ บริษัท ฯ (หุ้นจดทะเบียนทั้งหมดของบริษัท ฯ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท เป็นเงิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท) คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด ซึ่งเป็นการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ที่จำหน่ายได้ในบริษัท ฯ แต่ไม่ปรากฏว่า ตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายไชยา ฯ ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่า ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย” มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗)

หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่”

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ด้วย ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีกรณีปรากฏว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) โดยการเข้าชื่อของสมาชิกวุฒิสภาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กรณีตามคำร้องผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบหกคน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง กรณีจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ ที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) จึงไม่อาจรับฟังได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” และมาตรา ๒๖๙ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ มีเจตนารมณ์ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องแจ้งความประสงค์ในการรับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัว อันเป็นการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องแจ้งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และการได้รับประโยชน์จากการถือครองหุ้นจำนวนที่เกินตามที่กฎหมายกำหนดต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และต้องแจ้งการโอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และมาตรา ๒๖๙ วรรคสาม ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย

โดยที่มาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๒๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในการแจ้งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นและการรับประโยชน์จากการถือครองหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๐๙ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับการแจ้งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นและการรับประโยชน์จากการถือหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๙ ด้วย

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินร้อยละห้า และรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากจำนวนหุ้นที่เกินดังกล่าว มาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบอีกครั้งภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้โอนหุ้นให้นิติบุคคลนั้น ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ จะไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีแจ้งความประสงค์ที่จะรับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ตาม แต่การที่รัฐมนตรีจะต้องแจ้งความประสงค์รับประโยชน์สำหรับการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้นำบทบัญญัติสำหรับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมาใช้บังคับ เมื่อบทบัญญัติสำหรับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างไร ก็ย่อมจะนำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้ด้วย ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะในกรณีดังกล่าวอีก เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้นั้นที่จะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งความประสงค์จะรับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

ประเด็นโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ และมาตรา ๕ มาใช้บังคับให้เป็นผลร้ายแก่คู่สมรสของผู้ถูกร้อง และประเด็นที่ว่ารัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ในการแจ้งการเป็นหุ้นส่วนและหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในจำนวนที่เกินกว่ากฎหมายบัญญัติต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ของคู่สมรสของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จึงเป็นหน้าที่ของคู่สมรสนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ วรรคสาม บัญญัติให้การแจ้งถือครองหุ้นและการรับประโยชน์จากการถือครองหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มาใช้บังคับกับคู่สมรสของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย จึงเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงการถือครองหุ้นและการได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นของคู่สมรสรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๙ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มิได้นำกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่คู่สมรสของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นโต้แย้งในประการต่อมามีว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๙ ประกอบมาตรา ๒๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วย่อมถือได้ว่าการแจ้งข้างต้น ผู้ถูกร้องได้แจ้งเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ ด้วย และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับทราบการเป็นผู้ถือหุ้นของนางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรสของผู้ถูกร้องภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ผู้ถูกร้องจึงมิได้มีเจตนาหรือจงใจกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙

พิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๙ นั้น รัฐมนตรีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ส่วนมาตรา ๒๖๙ บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๒๖๙ ทั้งตนเองและคู่สมรส ผู้ถูกร้องในฐานะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๙ กับการแจ้งต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๖๙ เป็นคนละกรณีกัน ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า ผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาหรือจงใจกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับทราบหลักการเพิ่มเติมถึงการมีหน้าที่ต้องแจ้งความประสงค์ที่จะเข้าถือประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจากนายศราวุธ เมนะเศวต เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แล้ว แต่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแจ้งความประสงค์ที่จะรับประโยชน์จากการถือหุ้นเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดของคู่สมรสต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายในกำหนดระยะเวลา ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจตนา ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับประเด็นโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ เป็นการจำกัดสิทธิในการเป็นหุ้นส่วนหรือการเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในเรื่องทรัพย์สินซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองหรือคุ้มครองไว้ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๔๑ ประเด็นนี้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งไม่อาจจะขัดหรือแย้งกันได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบของตนเองและคู่สมรสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรณีเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่นางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัททรัพย์ฮกเฮง จำกัด เกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้น ที่จำหน่ายได้ในบริษัทภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ แม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังมิได้มีการบัญญัติให้รวมถึงการถือครองหุ้นและได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้นั้นที่จะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งความประสงค์จะรับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย กรณีจึงถือว่าการกระทำของผู้ถูกร้องในฐานะรัฐมนตรีเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ เป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙

มีกรณีต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๙ ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ความเป็นรัฐมนตรีย่อมต้องสิ้นสุดลงทันที ไม่ใช่สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ส่วนมาตรา ๙๒ นั้น เป็นการบัญญัติถึงการออกจากตำแหน่งไว้ เพื่อแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับกิจการที่รัฐมนตรีได้ทำไปหลังจากความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วจนถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ไม่ให้กระทบกระเทือนกิจการที่กระทำไปในระหว่างนั้น หากความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติรับรองกิจการที่ทำไปก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๓ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ วันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้งส่งคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) รวมสองคำร้อง

เนื่องจากคำร้องทั้งสองมีประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวข้องกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน

คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภามีหนังสือ ส่งคำร้องของนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภาและคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๙ คน ผู้ร้องที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม และมาตรา ๒๖๗ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ ที่บัญญัติไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็มิได้ด้วย แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้เป็นพิธีกรให้กับบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด หลายรายการ ซึ่งคำว่า “พิธีกร” เป็นการดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นลูกจ้าง ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ผู้ถูกร้องทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ดีอยู่แล้ว แต่ยังคงปฏิบัติขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา และได้มายุติบทบาทพิธีกรต่อเมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้มีอำนาจที่จะตักเตือน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ (๗) กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อได้กระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ เพื่อดำเนินการตรวจสอบความสิ้นสุดลงซึ่งความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องที่ ๑ จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่

คำร้องที่สอง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ส่งคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๖๗ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑ นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งว่า ผู้ถูกร้องขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ร่วมเป็นพิธีกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการอื่น ๆ ของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด อันเป็นบริษัทของเอกชนที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งปรากฏต่อสาธารณชนหลายครั้งทางสื่อมวลชน อันเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นับแต่วันที่กระทำการอันต้องห้าม

ผู้ร้องที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ความว่า บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ก่อตั้งในปี ๒๕๓๗ มีนายศักดิ์ชัย แก้ววรรณีสกุล เป็นกรรมการผู้จัดการ โดยมีวัตถุประสงค์รับจ้างจัดทำรายการต่าง ๆ เพื่อการโฆษณา การบันเทิง ประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริมการขายทางสถานีวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ สิ่งตีพิมพ์ และสื่อโฆษณาทุกชนิด ในปี ๒๕๔๓ นายศักดิ์ชัย แก้ววรรณีสกุล ได้เชิญผู้ถูกร้องเข้าทำหน้าที่พิธีกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับทำหน้าที่พิธีกรดังกล่าวเรื่อยมา โดยได้รับค่าตอบแทนการเป็นพิธีกรครั้งละ ๕,๐๐๐ บาท และบางครั้งได้รับเงินเพิ่มซึ่งเป็นค่าจัดซื้อวัตถุดิบในการทำอาหารที่ออกรายการประมาณครั้งละ ๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท และในขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรียังได้รับทำหน้าที่เป็นพิธีกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการยกโขยง ๖ โมงเช้า ให้แก่ บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินค่าตอบแทนจากบริษัทหรือไม่ สำหรับรายการ “ชิมไป บ่นไป” ได้มีการนำรูปใบหน้านายกรัฐมนตรีและรูปจมูกชมพู่โดยเขียนชื่อผู้ถูกร้องลงโฆษณาเป็นสัญลักษณ์ทางการค้ารูปการ์ตูนซึ่งกลายเป็นสัญลักษณ์ประจำรายการที่มีผลในการจดจำของผู้ชมโดยทั่วไป ทั้งนี้รูปการ์ตูนดังกล่าวจะมีปรากฏในรายการเป็นระยะ ๆ อยู่ตลอด คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างมาก จึงเห็นควรส่งเรื่องที่ผู้ถูกร้องเข้าไปทำหน้าที่เป็นพิธีกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการยกโขยง ๖ โมงเช้า ของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า การเป็นพิธีกรในรายการดังกล่าวเป็นการดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินการโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน อันจะทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามความในมาตรา ๑๘๒ (๗) และมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ผู้ร้องที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน จึงมีมติให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงหรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๑ หรือไม่

กรณีตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องที่ ๑ เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา และผู้ร้องที่ ๒ เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงหรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๗ เพราะเหตุผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว หรือไม่

ปัญหาประการแรกที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องเป็นลูกจ้างของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ซึ่งบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นลูกจ้างของบุคคลใดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ

การทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรลุผลจึงมิใช่แปลความคำว่า “ลูกจ้าง” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เพียงหมายถึงลูกจ้างตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือตามกฎหมายภาษีอากร เท่านั้น เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์แตกต่างกันไปตามเหตุผลแห่งการบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ ทั้งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และยังมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แตกต่างจากกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น คำว่า “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ จึงมีความหมายกว้างกว่าคำนิยามของกฎหมายอื่น โดยต้องแปลความตามความหมายทั่วไป ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ว่าหมายถึง “ผู้รับจ้างทำการงาน ; ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” โดยมิได้คำนึงว่าจะมีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ หรือได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง สินจ้าง หรือค่าตอบแทนในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินอย่างอื่น หากมีการตกลงเป็นผู้รับจ้างทำการงานแล้ว ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนผู้ถูกร้องว่า หลังจากผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกร้องยังคงเป็นพิธีกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และ “ยกโขยง ๖ โมงเช้า” ให้แก่บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะกิจการงานที่บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ได้กระทำร่วมกันกับผู้ถูกร้องมาโดยตลอดเป็นเวลาหลายปี โดยบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ทำเพื่อมุ่งค้าหากำไร มิใช่เพื่อการกุศลสาธารณะ และผู้ถูกร้อง

ก็ได้รับค่าตอบแทนอย่างสมฐานะและภารกิจ เมื่อได้กระทำในระหว่างที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการกระทำและนิติสัมพันธ์ที่อยู่ในขอบข่ายที่มาตรา ๒๖๗ ประสงค์จะป้องปรามเพื่อมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับภาคธุรกิจเอกชนแล้ว กรณีถือได้ว่า ผู้ถูกร้อง เป็นลูกจ้างของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) โดยไม่จำต้องวินิจฉัยในปัญหาว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด หรือไม่อีก

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๑๒๒ ก วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๒ วันที่ ๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ ระหว่างเวลา ๑๒.๐๐ ถึง ๑๖.๐๐ นาฬิกา นายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกร้อง) แถลงข่าวขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสื่อมวลชนที่อาคารรัฐสภา

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ...(๓) ลาออก” ซึ่งในการนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ สังกัดสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดประสงค์จะลาออกจึงอาจแสดงเจตนาขอลาออกเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรต้นสังกัด หรือลาออกด้วยวาจาโดยการแสดงเจตนาขอลาออกต่อสาธารณชนก็ได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย มิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของบุคคลใด จึงสามารถแสดงเจตนาขอลาออกต่อสาธารณชนได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องกล่าว ต่อสื่อมวลชนหลายสาขาว่า ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นการแสดงเจตนาขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสาธารณชนแล้ว จึงมีผลให้สถานภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ประกาศลาออกตามมาตรา ๑๐๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉะนั้น จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๒๓๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ (๑๐) และ (๑๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อครบกำหนดระยะเวลายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจง แก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๙ วรรคสาม

ระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณา ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้เกี่ยวข้องรายงาน ข้อมูลกรณีการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องโดยส่งสำเนาหนังสือสำนักงานเลขาธิการ

พรรคประชาธิปัตย์ และสำเนาหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ความว่า ผู้ถูกร้องยังมิได้ยื่นหนังสือลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และยังมิได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

๒. <u>ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการแถลงข่าวลาออกของผู้ถูกร้อง เป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง จึงมีมติส่งเรื่องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง พยานหลักฐานประกอบคำร้อง และเอกสารของผู้เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าจะต้องกระทำในลักษณะอย่างไร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประสงค์จะลาออกจึงอาจแสดงเจตนาขอลาออกด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ กล่าวคือ การลาออกด้วยวาจาจะต้องกระทำด้วยวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาว่ามีความประสงค์จะลาออก และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น ผู้รับการแสดงเจตนาการลาออกอาจเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อสาธารณชนก็ได้

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้แถลงข่าวการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ ต่อสื่อมวลชน ที่อาคารรัฐสภา และมีการเผยแพร่ภาพทางสื่อมวลชนอย่างแพร่หลายกว้างขวาง การกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาลาออกด้วยวาจาให้เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณชน จึงเป็นการแสดงเจตนาลาออกของผู้ถูกร้องที่มีผลสมบูรณ์ผูกพันผู้ถูกร้องแล้ว อันมีผลทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓) ตั้งแต่วันที่แสดงเจตนา

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓) ตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๓๑ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสำราญ นาบุตร ผอ. กค. ๕
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๓ **วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๓**

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๖) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

๑. ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑ นายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ ผู้ถูกร้อง ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรีในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ และต่อมาผู้ถูกร้องได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี ภายหลังจากการประกาศผลเลือกตั้ง นายเกษม มกราภิรมย์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้ถูกร้อง โดยกล่าวหาว่า ในขณะที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี ยังคงมีสถานภาพเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๖)

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องร้องคัดค้านของนายเกษม มกราภิรมย์ เป็นเรื่องคัดค้านและแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน โดยต่อมาคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกร้องได้เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๑ และได้ยื่นใบลาออกจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ได้มีหนังสือ ที่ ปชป. ๔๖๐๐๓๑๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง แจ้งรายชื่อสมาชิกพรรคที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปี ปรากฏรายชื่อของผู้ถูกร้องในแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ หน้าที่ ๔๗๓ ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่มีใบสมัครและไม่มีหลักฐานการลาออกจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงมีสถานภาพการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อยู่จนถึงปัจจุบัน จึงต้องรับฟังว่าผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๖)

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี ตามความเห็นของคณะกรรมการ

สืบสวนสอบสวน และส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา ผู้ร้อง เพื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๑๑) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ ปรากฏตามคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒๐๕/๒๕๕๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ...(๖) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” มาตรา ๑๑๙ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ ...(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕” และมาตรา ๙๑ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๖) แล้วมีมติให้ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา และเมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ถูกร้องได้ลาออกจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้ว ผู้ถูกร้องไม่ได้สมัครกลับเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้มีหนังสือ ที่ ปชป. ๕๑๙๐๒๕๗/๒๕๕๑

ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง แจ้งว่าการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง และผู้อำนวยการพรรคประชาธิปัตย์มีหนังสือ ที่ ปชป. ๕๑๙๐๐๑๓๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง แจ้งว่าผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์แล้วตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และไม่เคยกลับมาเป็นสมาชิกพรรคอีก อีกทั้ง พรรคประชาธิปัตย์ยังมีหนังสือที่ ปชป. ๕๑๙๐๐๑๘๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปราจีนบุรี แจ้งว่าผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

๒. เอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) แบบ ท.พ. ๖ มีข้อผิดพลาดของเอกสารคือ หมายเลขสมาชิก ๔๕๓๐๐๑๖๓๗ เป็นหมายเลขสมาชิกซ้ำกันอยู่สองคนคือ นายมนัส รูปเกรียง และนางกัลยาณี อินแพง ในขณะเดียวกันหมายเลขสมาชิก ๔๕๓๐๐๑๖๓๓ ก็มีชื่อของผู้ถูกร้องซ้ำกับ ร.ต. จำรัส ศรีประเสริฐ ซึ่งมีหมายเลขสมาชิกอีกหมายเลข คือหมายเลข ๔๕๓๐๐๑๖๓๔

๓. การที่อ้างว่าผู้ถูกร้องซึ่งลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้วได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกใหม่ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ไม่มีความเป็นไปได้ เพราะมีระยะเวลาห่างกันเพียงแปดวันเท่านั้น เนื่องจากข้อบังคับของพรรคประชาธิปัตย์ กระบวนการกลับเข้าเป็นสมาชิกใหม่ต้องใช้เวลาเร็วที่สุดไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

๔. ระบบฐานข้อมูลของพรรคประชาธิปัตย์เกิดความคลาดเคลื่อน กล่าวคือ ในแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่ลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๗ ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องและมีข้อมูลว่าได้ลาออกจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มีหมายเลขสมาชิก ๔๕๓๐๐๑๖๓๓ ซึ่งไม่ถูกต้อง เนื่องจากหมายเลขสมาชิกของผู้ถูกร้องคือหมายเลข ๓๒๐๓๓๙๐๐๐๐๒๕ ในขณะเดียวกัน ในแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องและมีข้อมูลว่าได้กลับเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ยังคงมีหมายเลขสมาชิกเดิม คือหมายเลข ๔๕๓๐๐๑๖๓๓

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานของคู่กรณีตามทางไต่สวนแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๖) หรือไม่ และหากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ความสิ้นสุดสมาชิกภาพเริ่มแต่เมื่อใด

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ผู้ถูกร้องได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อีกครั้ง ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อันเป็นผลให้ยังคงมีสถานภาพเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์หรือเคยเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่

ผู้ร้องมีเอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ มาเป็นพยานหลักฐาน ในขณะเดียวกัน ผู้ถูกร้องได้โต้แย้งว่าเอกสารดังกล่าวคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า เอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ ที่ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของนายชินวรณ์ บุณยเกียรติ นายทะเบียนพรรคประชาธิปัตย์ และนางผุสดี ตามไท ผู้อำนวยการพรรคประชาธิปัตย์ พยานของผู้ถูกร้อง ได้ความว่า การที่ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มีความคลาดเคลื่อนในการบันทึกข้อมูล โดยผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อีก ในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนนางสุนทรี ไพรหิรัญ ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยและพัฒนาระบบบริหารฐานข้อมูลพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พยานของผู้ร้อง ว่าการตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองเดิมพบว่ามีข้อมูลที่ผิดพลาดเช่นเดียวกับผู้ถูกร้องหลายรายการ เช่นกรณีของนายมนัส รูปเกรียง และนางกัลยาณี อินแพง ซึ่งมีหมายเลขประจำตัวสมาชิก ๔๕๓๐๐๑๖๓๗ หมายเลขเดียวกัน เป็นต้น ประกอบกับเอกสารหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๔๐๑/๑๓๖๒๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่นางสุนทรี ไพรหิรัญ นำมาประกอบในการเบิกความ ได้ระบุผลการตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๔,๐๘๖,๐๕๒ รายการ มีข้อมูลสมบูรณ์ที่สามารถลงฐานข้อมูลได้ จำนวน ๒,๐๒๑,๐๖๔ รายการ แต่มีข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ถูกต้องถึงจำนวน ๗๓๗,๗๗๕ รายการ นอกจากจากนั้นเป็นรายการที่ต้องแก้ไข นับว่าข้อมูลสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ตามที่นายทะเบียนพรรคประชาธิปัตย์แจ้งแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาเอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ และแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่ลดลงในรอบปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๗ แล้วเห็นว่า เอกสารดังกล่าวได้ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และลาออกจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม

๒๕๔๕ โดยมีหมายเลขสมาชิกหมายเลขเดียวกันซึ่งไม่น่าเชื่อ และระยะเวลาจากวันที่ลาออกจนถึงวันที่สมัครใหม่มีระยะเวลาห่างกันเพียงแปดวัน ซึ่งตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์มีกระบวนการให้การสมัครเป็นสมาชิกพรรคต้องประกาศชื่อผู้สมัครไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานใหญ่ของพรรค เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน จึงเชื่อว่าเอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ ที่ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ น่าจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

พยานบุคคลของผู้ร้องนอกจากจะเบิกความเจือสมกับพยานหลักฐานของผู้ถูกร้องแล้ว พยานหลักฐานของผู้ร้องยังคงมีเพียงเอกสารแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) หรือแบบ ท.พ. ๖ ที่ปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เท่านั้น ซึ่งเอกสารดังกล่าวก็เป็นข้อมูลที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้จัดทำและนำส่งให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมืองที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงหลายแห่ง ดังนั้น จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

เมื่อผู้ถูกร้องไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ระยะเวลาที่ผู้ถูกร้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นเวลาเกินกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๑๕ (๖) และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๙ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๔๒ ก วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายดิเรก สุขสว่าง
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๕๓ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๑) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ (ผู้ร้อง) พบข่าวในหนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ สรุปความได้ว่า นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกร้อง) ได้ทำหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด จำนวน ๒ ฉบับ จากกระทรวงการต่างประเทศ ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการดำเนินการกับปัญหาความสัมพันธ์ไทย - กัมพูชา ซึ่งปรากฏข้อความดังนี้ “... ๒.๔ ... โดยการเร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังคั่งค้างอยู่” ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า ข้อความดังกล่าวมีลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวก่ายการทำหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) เนื่องจากการพิจารณาคดีนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การพิจารณาคดีกับการพิพากษาคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล มิใช่อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเข้าไปแทรกแซงได้ การกระทำของรัฐมนตรีตามความในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่อ้างถึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่

รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ...” และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) ... ” โดยมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง ... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่”

ดังนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิ้นสุดลง หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ต่อมาประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบุรี ผู้ร่วมเข้าชื่อยื่นคำร้องกราบเรียนประธานวุฒิสภา ขอถอนชื่อออกจากคำร้องดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอถอนชื่อดังกล่าว มีผลให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาตามคำร้องนี้เหลือจำนวน ๑๘ คน ซึ่งยังคงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปได้

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ดังนี้

๑. เอกสารตามที่ผู้ร้องอ้างถึงได้ถูกบุคคลซึ่งเป็นแกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กับพวก นำไปเปิดเผยและเผยแพร่ต่อสาธารณชนและสื่อต่าง ๆ เป็นเอกสารทางราชการ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดชั้นความลับ “ลับมาก” ในหนังสือดังกล่าว เนื่องจากมีเนื้อหาและข้อความเกี่ยวข้องกับนโยบายและความมั่นคงแห่งรัฐ เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเป็นแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางความสัมพันธ์ไทย – กัมพูชา ในแต่ละสถานการณ์ซึ่งเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า รวมทั้งเสนอข้อดีและข้อเสียของมาตรการดำเนินการแต่ละมาตรการ

การจัดทำเอกสารลับมากดังกล่าวเป็นไปเช่นเดียวกับการจัดทำเอกสารอื่น ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการยกร่างโดยการหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และวิเคราะห์โดยข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นขั้นตอนปกติของการเสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของไทย ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่กรมเอเชียตะวันออกเป็นผู้ยกร่างเอกสารในชั้นต้น จากนั้นจึงเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงาน ตามลำดับชั้น จนถึงรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง) ในฐานะผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองเพื่อพิจารณาลงนามก่อนเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งจนถึงปัจจุบัน สถานะของเอกสารดังกล่าวยังเป็นเอกสารที่กระทรวงการต่างประเทศยังไม่ได้ปรับหรือยกเลิกชั้นความลับ ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. สำหรับเอกสารลับดังกล่าวที่ได้ระบุข้อเสนอแนะในข้อ ๒.๔ ให้รัฐบาล “เร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังคงคั่งค้างอยู่” นั้น ข้อความดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อเป็นการเสนอให้รัฐบาลพิจารณาเร่งให้ส่วนราชการในฝ่ายบริหารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งปัจจุบันหลบหนีคดีอยู่ในต่างประเทศ ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งดำเนินการเพื่อนำตัวจำเลยมาปรากฏตัวต่อศาลเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ดังนั้น ข้อความในข้อ ๒.๔ ของเอกสารลับ จึงมิใช่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสนอแนะให้รัฐบาลเร่งศาลให้พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่คั่งค้างอยู่โดยเร็ว ซึ่งเป็นการก้าวก่าย หรือสั่งศาลตามที่ถูกกล่าวหาแต่ประการใด การดำเนินการตามเอกสารลับมากดังกล่าว ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง เพื่อให้เป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดินและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๔. การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๙๗ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจากอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น การจัดทำเอกสารลับมากดังกล่าว ผู้ถูกร้องและกระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงรัฐบาลจึงไม่สามารถก้าวล่วงหรือใช้วิธีการใด ๆ ในทางที่มิชอบเพื่อให้ศาลดำเนินการใด ๆ ต่อการพิจารณา

พิพากษาคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ นอกจากนี้ มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ซึ่งเป็นหนังสือที่นำความตามที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอในเอกสารลับมากดังกล่าวให้แจ้งไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบและปฏิบัติ ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่ามีการส่งไปให้ส่วนราชการทางศาลใด ๆ ทั้งสิ้น

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบ และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด กราบเรียนนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการดำเนินการกับปัญหาความสัมพันธ์ไทย - กัมพูชา ซึ่งเอกสารลับมากได้ระบุข้อความในข้อ ๒.๔ ว่า “โดยการเร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังคั่งค้างอยู่”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ (๑) มีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำสามารถทำหน้าที่ประจำของตนไปได้อย่างเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกแทรกแซงหรือก้าวก่ายจากฝ่ายการเมือง ซึ่งหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบาย และทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกร้องในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทำหนังสือที่มีข้อความตามคำร้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๒ ภาระหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศประการหนึ่ง ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์และเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะประเทศที่มีปัญหาความสัมพันธ์กับไทย ซึ่งในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือดังกล่าว ประเทศไทยมีปัญหาความสัมพันธ์กับกัมพูชา การที่ผู้ถูกร้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นเรื่องการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจไปก้าวก่ายการใช้อำนาจของศาลในการพิจารณาคดีในเนื้อหาแห่งคดีหรือกะเกณฑ์ขั้นตอนการพิพากษาคดีให้ผิดเพี้ยนไปจากกระบวนการตามกฎหมายได้ เพราะการพิจารณาพิพากษาคดีย่อมเป็นดุลพินิจของศาลโดยอิสระที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑๙๗ วรรคสอง

ประกอบกับเนื้อหาและข้อความตามหนังสือของผู้ถูกร้องก็มิได้มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งมิได้มีเค้ามูลให้เห็นว่าจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้องเองหรือผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกร้องเสนอนายกรัฐมนตรีให้เร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ที่ยังคั่งค้างอยู่นั้น เป็นเพียงแนวทางหนึ่งในหลายแนวทางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้หน่วยราชการในฝ่ายบริหารรับไปพิจารณาดำเนินการ หาใช่เป็นการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๑)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

ಡಡಡ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ – ๑๔/๒๕๕๓ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. **<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำวินิจฉัยสั่งการให้ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมสี่สิบห้าคน กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดลงตามมาตรา ๙๑ วรรคสาม มาตรา ๑๑๙ (๕) และมาตรา ๑๐๖ (๖) ประกอบมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และมาตรา ๔๘ ต่อมาประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๓ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๖ คน และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๙ คน สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสามคดีมีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีเรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๒ ทั้งสามคดีเข้าด้วยกันเพื่อความสะดวกในการดำเนินกระบวนพิจารณา โดยให้เรียกประธานวุฒิสภา เป็นผู้ร้องที่ ๑ และเรียกประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ร้องที่ ๒ และที่ ๓ เรียกสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกร้องในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๒ จำนวน ๑๖ คน เป็นผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๑๖ เรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๒ จำนวน ๑๓ คน เป็นผู้ถูกร้องที่ ๑๗ ถึงที่ ๒๙ และเรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๒ จำนวน ๑๖ คน เป็นผู้ถูกร้องที่ ๓๐ ถึงที่ ๔๕ ตามลำดับ

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสามนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่สิบห้าคนกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องทั้งสี่สิบห้าคนสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วมีมติให้ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับวินิจฉัยคำร้องทั้งสามนี้ได้

๓. <u>สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และทางไต่สวน</u>

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และทางไต่สวน พร้อมเอกสารประกอบปรากฏว่า

ในระหว่างการพิจารณาคดีปรากฏว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ผู้ถูกร้องที่ ๑๗ ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเฉพาะผู้ถูกร้องที่ ๑๗ ออกจากสารบบความ

การถือหุ้นของผู้ถูกร้องทั้งสี่สิบสี่ราย ได้แก่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓ และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท สหโคเจน (ชลบุรี) จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๕ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๖ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๗ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๘ ถือหุ้นในบริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๙ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๐ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๑ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๒ ถือหุ้นในบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๓ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๔ ถือหุ้นในบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๕ และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๖ ถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน) และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ผู้จัดการ จำกัด, ผู้ถูกร้องที่ ๑๘ ถือหุ้นในบริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๑๙ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบุตรถือหุ้นในบริษัท เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๐ ถือหุ้นในบริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๑ ถือหุ้นในบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๒ ถือหุ้นในบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๓ ถือหุ้นในบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๔ ถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) และคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท จัสมิน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๕ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โกลว์ พลังงาน จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๖ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๗ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๘ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๒๙

ถือหุ้นในบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๐ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๑ ถือหุ้นในบริษัท พี.ที.เอ.คอนสตรัคชั่น จำกัด, ผู้ถูกร้องที่ ๓๒ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๓ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๔ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๕ ถือหุ้นในบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๖ ถือหุ้นในบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๗ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) บริษัท ศิลามณีหินอ่อน จำกัด บริษัท สหโคเจน (ชลบุรี) จำกัด (มหาชน) บริษัท อินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อีคอนนิวส์ จำกัด บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ยูไนเต็ดคอมมูนิเกชั่น อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๘ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซีเมนต์เอเซีย จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๓๙ ถือหุ้นในบริษัท โกลว์ พลังงาน จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔๐ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔๑ ถือหุ้นในบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ซีเอส ล็อกซอินโฟ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔๒ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔๓ โดยคู่สมรสถือหุ้นในบริษัท ทรู วิชั่นส์ จำกัด (มหาชน), ผู้ถูกร้องที่ ๔๔ ถือหุ้นในบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และผู้ถูกร้องที่ ๔๕ ถือหุ้นในบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ การดำเนินการและการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ (๕) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔ วรรคสอง

กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา ทราบเหตุแห่งการร้อง การคัดค้าน หรือการกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงหลักฐาน หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการชี้แจง แสดงหลักฐาน หรือให้ถ้อยคำ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๔๓ เช่นกัน การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำร้องรับฟังได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้โอกาสผู้ถูกร้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และทางการไต่สวนได้ความว่าผู้ถูกร้องส่วนใหญ่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คงมีเฉพาะผู้ถูกร้องบางรายที่ไม่ได้ชี้แจงด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เป็นกรณีที่ถือได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้โอกาสผู้ถูกร้องทุกคนแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องจึงรับฟังไม่ได้

ประเด็นที่ ๒ บริษัทที่ผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตร ของผู้ถูกร้อง ถือหุ้น เป็นบริษัทอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘ หรือไม่ และประเด็นที่ ๓ การถือหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตร ของผู้ถูกร้องแต่ละรายเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ สามารถพิจารณารวมกันไปได้ โดยเห็นสมควรพิจารณาเป็นลำดับดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งสรุปการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ ได้ดังนี้

๑. ต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

๒. ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

๓. ต้องไม่กระทำการตาม ๑ และ ๒ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๔. ต้องไม่เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

ประเด็นแรกที่ควรพิจารณาก่อนคือ การดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่ทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าวตามมาตรา ๔๘ กับการรับสัมปทาน การเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการถือหุ้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) นั้น มีความหมายอย่างใด

เห็นว่า ข้อห้ามมิให้กระทำการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามบทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนาห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กระทำการใด ๆ ที่สามารถใช้หรือถูกใช้สถานภาพหรืออำนาจหน้าที่เข้าไปมีส่วนได้เสียในบริษัทที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้าม บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงมีความหมายรวมถึงการถือหุ้นในบริษัทที่แม้จะมิได้ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามโดยตรง แต่หากบริษัทนั้นเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทอื่น (Holding Company) ที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามในจำนวนมากพอที่จะทำให้มีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามได้ ย่อมเป็นการกระทำโดยทางอ้อมตามความหมายของมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ดังกล่าว

ประเด็นต่อไปคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างไร

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและองค์กรอื่น ๆ ด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้าไปแทรกแซงฝ่ายบริหารในเรื่องของการได้มาซึ่งสัมปทานและเป็นคู่สัญญาในลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งอาจมีผลให้กิจการของบริษัทที่อยู่ในขอบข่ายตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๔๘ ได้รับประโยชน์อันมีผลให้สมาชิกรัฐสภาได้รับประโยชน์โดยทางอ้อมจากการถือหุ้นดังกล่าว หรือเข้าไปมีส่วนในการใช้ข้อมูลที่ตนได้รับรู้จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่แล้วไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หรือใช้ตำแหน่งเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลอื่นได้ อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติรับรองไว้ อันได้แก่ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การถือหุ้นอันเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินไปกว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประเด็นต่อไป การถือหุ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) นั้นมีความหมายรวมถึงการถือหุ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วยหรือไม่

เห็นว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากจะบัญญัติถึงการถือหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ยังบัญญัติถึงกรณีการถือหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๒๖๙ ด้วย โดยมาตรา ๒๖๙ นอกจากจะบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ถือหุ้นในบริษัทแล้ว ยังบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า ไม่ให้คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่อไปด้วย ฉะนั้น หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คงไว้ซึ่งการถือหุ้น ก็จะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ดังเช่นมาตรา ๒๖๙

ยิ่งไปกว่านั้น การห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ให้ถือหุ้นและไม่ให้คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นดังกล่าวก็มิได้ห้ามเป็นการเด็ดขาด หากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประสงค์จะถือหุ้นต่อไป กฎหมายยังให้โอกาสแจ้งความประสงค์ต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้ง ๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่มีอำนาจแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่าการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น การห้ามการถือหุ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะเบากว่าและผ่อนคลายกว่ามาตรการในการห้ามการถือหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ผลของการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ ประกอบมาตรา ๔๘ ที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๖) และมาตรา ๑๑๙ (๕) นั้น บัญญัติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันเป็นการต้องห้ามแล้ว ย่อมมีความหมายว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีสมาชิกภาพก่อน จึงจะสิ้นสภาพได้ การกระทำอันเป็นการต้องห้ามที่จะมีผลให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ จึงต้องเป็นการกระทำภายหลังจากมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์จะห้ามรวมไปถึงการกระทำก่อนมีสถานะทางการเมือง กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น ตามมาตรา ๒๖๙ เป็นต้น

ยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๑๕ ก็มิได้บัญญัติห้ามการถือหุ้นในบริษัทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างใด การถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว จึงไม่เป็นการต้องห้ามไม่ให้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หากตีความว่าการถือหุ้นให้รวมถึงการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นด้วย ย่อมจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ตามมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๑๗

หากจะตีความการถือหุ้นให้รวมถึงการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหา ย่อมจะต้องขายหุ้นก่อนวันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล มิฉะนั้น ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งหรือการสรรหาให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แต่มิได้ขายหุ้นก่อนวันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล ผู้ได้รับการเลือกตั้งหรือสรรหา ก็จะสิ้นสมาชิกภาพทันทีในวันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล ซึ่งจะเป็นการตีความกฎหมายเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรเกินเลยไปกว่าความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) นี้แล้ว ปรากฏชัดว่าเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ บางฉบับได้ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นที่มีมาก่อนด้วย บางฉบับก็มิได้ห้ามการคงไว้ซึ่งหุ้นที่มีมาก่อน ดังตัวอย่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเดิมมิได้มีข้อความห้ามการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง (๒) แต่ต่อมาภายหลังเมื่อประสงค์จะขยายข้อห้ามไปถึงการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญากับรัฐด้วย ก็จะต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีข้อความห้ามการคงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนด้วย ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งมิได้ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น ในชั้นยกร่างและพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีข้อเสนอเบื้องต้นให้เพิ่มบทบัญญัติที่ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นของบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามด้วย หากประสงค์จะคงไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าวต่อไปจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และต้องโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลที่จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นถือแทน แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยและมีมติให้ตัดร่างบทบัญญัติที่ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามออกไป ดังปรากฏตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เอกสารประกอบหมายเลข ๒ ท้ายบันทึกความเห็นของนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ พยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๑ หน้า ๒๒๔ ถึงหน้า ๒๕๕ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมิได้มีบทบัญญัติห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามด้วย ซึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงข้อห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ให้ผิดไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่อย่างใด จึงมิได้บัญญัติข้อความห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นเข้าไปด้วย ส่วนมาตรา ๔๘ นั้น เมื่อใช้ข้อความลักษณะเดียวกับมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงต้องตีความให้มีความหมายไปในทางที่สอดคล้องต้องกัน

ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๖ ต่อ ๒) ว่า การกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘ จึงไม่รวมถึงการถือหุ้นที่มีมาก่อนวันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ บริษัทอันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ นั้น มีลักษณะอย่างไร

เห็นว่า บริษัทอันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ นั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) บริษัทที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม

(๒) บริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

การรับสัมปทานจากรัฐ ฯ หมายถึงการที่รัฐให้สิทธิกับเอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชาติหรือจากสิทธิประโยชน์อันเป็นสาธารณะ สัมปทานจึงรวมถึงประทานบัตรที่รัฐออกให้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือไม่ก็ตาม

สำหรับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป คือ ผู้ถูกร้องทั้งสี่สิบสี่รายกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยถือหุ้นในบริษัทอันมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่

โดยเห็นควรวินิจฉัยประเด็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงวันเลือกตั้งทั่วไปซึ่งในคดีนี้ได้แก่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และยังรวมถึงวันเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย ซึ่งในคดีนี้ได้แก่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๑ ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานั้น มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เริ่มตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งในคดีนี้ได้แก่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ให้สมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหา ซึ่งในคดีนี้ได้แก่วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ในกรณีการถือหุ้นของนายกำธร พริ้งศุลกะ คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒๗ (นางนิภา พริ้งศุลกะ) ตามคำร้องอ้างว่า ถือหุ้นบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) อันเป็นการต้องห้ามหรือไม่ ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒๗ มิได้ถือหุ้นในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยมา แต่ถือหุ้นในบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒๗ ถือหุ้นบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) มาก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม

สำหรับผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๑๖, ที่ ๑๘, ที่ ๒๐ ถึงที่ ๒๙, ที่ ๓๑ ถึงที่ ๓๒, ที่ ๓๔ ถึงที่ ๓๙, ที่ ๔๑, ที่ ๔๓ และที่ ๔๕ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เป็นผู้ถือหุ้นก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งหรือสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แม้จะยังคงถือหุ้นไว้หลังจากมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ตาม ก็ไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘

ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๑๙, ที่ ๓๐, ที่ ๓๓, ที่ ๔๐, ที่ ๔๒ และที่ ๔๔ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ได้มาซึ่งหุ้นของบริษัทที่ถูกกล่าวหา มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘ แล้วแต่กรณี ภายหลังจากที่เริ่มมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดย

ผู้ถูกร้องที่ ๑๙ (นายสมเกียรติ ฉันทวานิช) ได้ซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น และวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามรายการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทหลักทรัพย์

เอเชีย พลัส จำกัด (มหาชน) ที่ส่งให้แก่ผู้ถูกร้องที่ ๑๙ เอกสารท้ายบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงของผู้ถูกร้องที่ ๑๙ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓

ผู้ถูกร้องที่ ๓๐ (นายเกื้อกูล ด่านชัยวิจิตร) คู่สมรส คือ นางนลินี ด่านชัยวิจิตร ได้ซื้อหุ้นของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงของผู้ถูกร้องที่ ๓๐ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ และหนังสือแจ้งรายละเอียดวันที่ซื้อขายหลักทรัพย์ที่แนบท้ายบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกร้องดังกล่าว

ผู้ถูกร้องที่ ๓๓ (นางมลิวัลย์ ธัญญสกุลกิจ) ได้ซื้อหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐๐ หุ้น วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐๐ หุ้น วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐๐ หุ้น วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐๐ หุ้น และวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น นอกจากนี้ ยังซื้อหุ้นของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐๐ หุ้น และวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ จำนวน ๒,๐๐๐ หุ้น ทั้งในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ยังได้ซื้อหุ้นของบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามรายการซื้อขายหลักทรัพย์ เอกสารท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๓๓ ต่อคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หมายเลข ๓ หมายเลข ๕ และหมายเลข ๙ ตามลำดับ

ผู้ถูกร้องที่ ๔๐ (นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์) คู่สมรส คือ นางกาญจนา วงศ์ไตรรัตน์ ได้ซื้อหุ้นบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐,๐๐๐ หุ้น และวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามคำแถลงการณ์ปิดคดีของผู้ถูกร้องที่ ๔๐ หน้า ๑๐ และ ๑๓ ประกอบคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่ผู้ถูกร้องยื่นต่อประธานอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายการซื้อขายหลักทรัพย์ เอกสารแนบท้ายคำชี้แจงเพิ่มเติมดังกล่าว แผ่นที่ ๑

ผู้ถูกร้องที่ ๔๒ (ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช) ได้ซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หน้า ๔ ที่ผู้ถูกร้องที่ ๔๒ ทำยื่นต่อประธานคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกคำให้การของนายสุพจน์ เหล่าสุอาภา ผู้จัดการสำนักกฎหมายของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ได้ให้การต่อคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และบัญชีการถือหุ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน้า ๒/๒

ผู้ถูกร้องที่ ๔๔ (หม่อมราชวงศ์ กิติวัฒนา (ไชยันต์) ปกมนตรี) ได้ซื้อหุ้นบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น ปรากฏตามบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงของผู้ถูกร้องที่ ๔๔ ส่วนที่ผู้ถูกร้องที่ ๔๔ อ้างว่า เป็นหุ้นที่มีอยู่เดิมก่อนดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น

กลับปรากฏจากบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกร้องที่ ๔๔ ที่ให้ไว้แก่ประธานกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง ดังนั้นจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๔๔ ได้หุ้นดังกล่าวมาหลังจากเริ่มมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

การถือหุ้นของผู้ถูกร้องที่ ๑๙, ที่ ๓๓, ที่ ๔๒ และที่ ๔๔ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๓๐ และที่ ๔๐ เป็นการถือหุ้นภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องทั้งหกได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า บริษัทที่ผู้ถูกร้องทั้งหกถือหุ้นภายหลังจากมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น เป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ หรือไม่

เห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการค้าขายเชื้อเพลิง ซึ่งแม้จะมิใช่บริษัทที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนก็ตาม แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทผู้ลงทุนในบริษัทอื่น (Holding Company) เช่น ถือหุ้นในบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันจากกระทรวงพลังงาน ร้อยละ ๖๕.๔๒ หรือถือหุ้นในบริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับสัมปทานในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ไฟฟ้า จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงพลังงานตามลำดับ จำนวนร้อยละ ๔๙.๑๖ อันเป็นจำนวนที่มากพอที่จะครอบงำกิจการได้ เมื่อบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) การถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการถือหุ้นในบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามโดยทางอ้อม

สำหรับบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยได้รับสัมปทานในการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันจากกระทรวงพลังงาน จึงเป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒)

ส่วนบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการให้บริการโทรศัพท์ โดยได้รับสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ชื่อบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนอกจากจะเป็นบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐแล้ว ยังเป็นบริษัทที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย จึงเป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๔๘

รัฐธรรมนูญห้ามการเข้าถือหุ้นในบริษัทที่ต้องห้าม โดยไม่ได้ระบุว่า จะต้องถือหุ้นจำนวนเท่าใด และไม่ได้ระบุว่า จะต้องมีอำนาจบริหารงานหรือครอบงำกิจการหรือไม่ ฉะนั้น การถือหุ้นเพียงหุ้นเดียว ก็ย่อมเป็นการถือหุ้นตามความหมายในรัฐธรรมนูญแล้ว แม้ผู้ถือหุ้นจะไม่มีอำนาจบริหารหรือครอบงำกิจการก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามการถือหุ้นไว้ชัดเจน ก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีช่องทางที่จะใช้หรือถูกใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางใดทางหนึ่ง

ดังนั้น แม้การซื้อหุ้นของผู้ถูกร้องที่ ๑๙, ที่ ๓๐, ที่ ๓๓, ที่ ๔๐, ที่ ๔๒ และที่ ๔๔ หรือคู่สมรส จะเป็นการซื้อในตลาดหลักทรัพย์ และแม้จะเป็นการลงทุนระยะสั้นหรือเพื่อเก็งกำไรก็ตาม ก็เป็นการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘ แล้วแต่กรณี

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๗ ต่อ ๑) ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑๙, ที่ ๓๓ และที่ ๔๒ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๓๐ และที่ ๔๐ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๔๔ กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๔๘ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของนายสมเกียรติ ฉันทวานิช ผู้ถูกร้องที่ ๑๙, นายเกื้อกูล ด่านชัยวิจิตร ผู้ถูกร้องที่ ๓๐, นางมลิวัลย์ ธัญญสกุลกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๓๓, นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ ผู้ถูกร้องที่ ๔๐, ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช ผู้ถูกร้องที่ ๔๒ และหม่อมราชวงศ์ กิติวัฒนา (ไชยันต์) ปกมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๔๔ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๖) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๔ ก วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผอ.กค. ๑
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค. ๖
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

๑๒

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานวุฒิสภา ผู้ร้อง ส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยในการสรรหาดังกล่าวคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาให้ผู้ถูกร้อง ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรในภาคอื่นให้เป็นผู้ได้รับการสรรหา และเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่อมาได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒ นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้อง ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒

นายวัฒนะ วดีศิริศักดิ์ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นราษฎรจังหวัดนครพนม ได้ยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องเป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔)

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณารายงานสรุปการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วมีมติในการประชุมครั้งที่ ๓๙/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องเป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของ

ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) และให้ส่งเรื่องไปยังผู้ร้อง เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม หรือไม่

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องรับว่านายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ เป็นบุตรของผู้ถูกร้อง โดยได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว

๒. ผู้ถูกร้องชี้แจงหลักการและเหตุผลที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ต่อมาเมื่อมีปัญหาทางการเมืองและปัญหาทุจริตเกิดขึ้นอย่างมากจนเป็นที่มาของการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้มีหลักการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับ พบว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร จึงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) และกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ ๒ ประเภท คือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑

๓. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและตรวจสอบฝ่ายบริหารและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ หาได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นแต่ประการใดไม่ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่าให้มีอำนาจถอดถอน “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญดังกล่าวตามมาตรา ๔ แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้นายกเทศมนตรีตำบลเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ประการใด

๔. เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะมาตรา ๒๘๑ และมาตรา ๒๘๕ ประกอบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จะตรวจสอบการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นได้เลยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่จะตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล แต่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็มีเพียงควบคุมดูแลให้เทศบาลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนอำนาจอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ นอกจากวุฒิสภาจะควบคุมไม่ได้แล้ว รัฐบาลก็ควบคุมไม่ได้เช่นกัน การแปลความหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) ข้อความที่ว่า “หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงต้องแปลความตามหลักกฎหมายที่ว่าคำทั่วไปที่ขยายข้อความใดเมื่อไปพบที่อื่นต้องตีความอย่างแคบอย่างที่ให้ขยายความ จะตีความอย่างกว้างไม่ได้เพราะเป็นความชนิดเดียวกัน (ejusdem generis) กล่าวคือ มาตรา ๑๑๕ (๕) จึงต้องใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าบุตรของผู้ถูกร้องเป็นเพียงผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหาได้มีลักษณะเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใดไม่ เพราะมีหน้าที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงและไม่มีความเกี่ยวพันกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแต่ประการใด บุตรของผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยสั่งการแต่ประการใด

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ... (๕) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้อย่างชัดแจ้ง แต่หากพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ได้แก่ มาตรา ๒๕๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ... (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๑๑๕ (๙) ที่บัญญัติว่า บุคคลผู้ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา “ (๙) ไม่เป็น

รัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี”

ถึงแม้รัฐธรรมนูญมิได้มีบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิเคราะห์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในขณะนี้แล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งทางการเมืองหมายถึง ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงเทศบาลด้วย ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง ทั้งเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทั้งมาตราแล้ว จะเห็นได้อีกทางหนึ่งว่า ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารเทศบาลตำบลด้วยนั้น อยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังมาตรา ๑๑๕ (๙) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไว้อีกข้อหนึ่งว่า จะต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ซึ่งแสดงว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง แต่ไม่ประสงค์จะให้เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕ (๙) นี้ จึงต้องเขียนยกเว้นไว้ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลจึงเข้าลักษณะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) ซึ่งมิได้มีข้อความยกเว้นไว้เหมือนดังในกรณีมาตรา ๑๑๕ (๙)

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่าจะต้องตีความคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในมาตรา ๑๑๕ (๕) ให้มีความหมายในระดับเดียวกับคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น ไม่อาจนำมาใช้ได้ เพราะหลักการตีความกฎหมายดังกล่าว (ejusdem generis rule) จะใช้กับกรณีที่เป็นคำที่มีความหมายทั่วไปที่ตามหลังคำที่มีความหมายเฉพาะมากกว่าสองคำขึ้นไปเท่านั้น หาอาจนำมาใช้กับกรณีที่มีคำเฉพาะนำหน้าเพียงคำเดียวดังเช่นในมาตรา ๑๑๕ (๕) ได้ไม่

ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว เห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สอดคล้องกับปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งอาจถูกครอบงำโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถ

ควบคุมการทำงาน หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง แต่ก็อาจเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้

อนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในความหมายของการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕

ที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ (๖) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ต้องเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ... (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น ทั้งนี้การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความได้สัดส่วนของบุคลากรและปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น และการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาโดยประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มิได้หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มิได้อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงครามซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) นับแต่วันที่มีเหตุให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) คือ วันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) นับแต่วันที่มีเหตุให้ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) คือ วันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๕๗ ก วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค. ๑
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวไปรยา ทัศนสกุล
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๑๖ คน ผู้ร้อง เข้าชื่อร่วมกันเพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำร้องแก้ไข สรุปได้ดังนี้

คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้วุฒิสภาพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากกระบวนการสรรหาดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้า และประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่าคุณหญิงจารุวรรณจะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่ออายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หรือยังคงปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนระหว่างที่ยังไม่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ด้วยเหตุนี้คุณหญิงจารุวรรณจึงมีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา (นายไพบูลย์ นิติตะวัน ผู้ถูกร้อง) เพื่อขอทราบความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้เคยพิจารณาและมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมายมาก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งความเห็นดังกล่าวไปให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามหนังสือที่ร้องขอในวันเดียวกัน จากนั้นคุณหญิงจารุวรรณได้มีบันทึก ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงคณะผู้บริหารภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ความว่า คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้มีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า คุณหญิงจารุวรรณผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ข้อ ๒ และในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งยังคงปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ข้อ ๓ วรรคสอง

ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้งานตรวจเงินแผ่นดินต้องหยุดชะงักซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ โดยจะมาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

ผู้ร้องเห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาโดยได้รับการเสนอชื่อจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเคยเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในขณะที่คุณหญิงจารุวรรณดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเห็นว่ากรณีผู้ถูกร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้อง หรือเพื่อประโยชน์ของคุณหญิงจารุวรรณ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๕)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๕) และเมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และได้รับการแต่งตั้งจากประธานวุฒิสภาให้เป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ตามคำสั่งวุฒิสภาที่ ๒๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ กรณีการส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว มิใช่เป็นความเห็นส่วนตัวหรือเป็นคำแนะนำหรือคำสั่ง และความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวไม่มีผลผูกพันหน่วยงานหรือบุคคลใดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เป็นการปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา อีกทั้งผู้ถูกร้องมิได้กระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หากแต่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ จึงไม่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของคุณหญิงจารุวรรณ หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่ประการใด ส่วนคำร้องแก้ไขฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ลงชื่อในคำร้องมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ของวุฒิสภา กล่าวคือ คำร้องฉบับนี้มีนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ลงชื่อในคำร้องเพียงผู้เดียว และไม่ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาคนใดมอบอำนาจให้นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ เป็นผู้กระทำการแทนผู้ถูกร้อง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายกคำร้องหรือจำหน่ายคดีนี้เสีย

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ในเบื้องต้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า คำร้องแก้ไข ฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ลงชื่อเพียงผู้เดียวถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำร้องที่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ และคณะ ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แล้ว ส่วนคำร้องแก้ไขฉบับดังกล่าวที่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ เป็นผู้แก้ไขคำร้องนั้น เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลสนับสนุน เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) การแก้ไขคำร้องดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการให้ถูกต้องตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประเด็นแห่งคดีแต่อย่างใด คำร้องแก้ไขจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามิให้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของตนเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่น หรือเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ สามารถทำหน้าที่ประจำของตนไปได้อย่างเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกแทรกแซงหรือก้าวก่ายจากฝ่ายการเมือง

การที่คุณหญิงจารุวรรณได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา เพื่อขอทราบความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประกอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มีการร้องขอ และต่อมาคุณหญิงจารุวรรณนำบันทึกความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาดังกล่าวไปกล่าวอ้างต่อคณะผู้บริหารของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา

ตามคำสั่งของประธานวุฒิสภาให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางด้านกฎหมายแก่ประธานวุฒิสภาตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย และให้รายงานผลการดำเนินงานตามภารกิจให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภา เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วเห็นว่าการที่ผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาแจ้งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาเป็นเพียงการให้ข้อมูลตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ร้องขอเพื่อประโยชน์ทางราชการ แม้ว่าคุณหญิงจารุวรรณนำไปใช้อ้างก็ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้อง ประกอบกับความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวเป็นความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาซึ่งใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภาตามที่ได้รับมอบหมาย มิใช่ความเห็นส่วนตนของผู้ถูกร้อง อีกทั้งการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ถือว่าผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้อง ของผู้อื่น ในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑)

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายไพบูลย์ นิติตะวัน ผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๕๗ ก วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายพงศ์สิทธิ์ นฤนรกุลโสภิต
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายพงศ์สิทธิ์ นฤนรกุลโสภิต
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๕๔ วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๑๘ คน ผู้ร้อง เข้าชื่อร่วมกันเพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓ ให้คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ถูกร้องที่ ๑ พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๖) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งจำหน่ายคำร้องเฉพาะผู้ถูกร้องที่ ๑

ข้อเท็จจริงตามคำร้องกรณีนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกร้องที่ ๒ สรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ระบุว่า พลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ มีเงินลงทุนในคณะบุคคลวรจันทร์ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเรื่องนี้ผู้ร้องตรวจสอบแล้วพบว่า เงินลงทุนในคณะบุคคลวรจันทร์ดังกล่าวเป็นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ และพันเอกหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ (ยศขณะนั้น) ที่ร่วมกันจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ เงินลงทุนร่วมกันคนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับตรวจสอบบัญชีและรับทำบัญชี ซึ่งคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้จัดการและมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ

ผู้ร้องเห็นว่า การดำเนินการของคณะบุคคลวรจันทร์มีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนในคณะบุคคลวรจันทร์ กรณีจึงเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๘ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายัง

ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ โดยในการนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเฉพาะกรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ ส่วนกรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งจำหน่ายคำร้องไปก่อนแล้ว

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงว่า คำว่า “คณะบุคคล” กับ “ห้างหุ้นส่วนสามัญ” มีถ้อยคำที่แตกต่างกัน จึงมีความหมายต่างกัน ถ้ากฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้คณะบุคคลมีความหมายเช่นเดียวกันกับห้างหุ้นส่วนสามัญย่อมต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๒ บัญญัติให้สัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนเป็นสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงกันเข้าเพื่อกระทำกิจการร่วมกันด้วยวัตถุประสงค์จะแบ่งกำไรอันพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น ในขณะที่คณะบุคคล หมายถึง บุคคลธรรมดาตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงกันเข้าเพื่อกระทำกิจการร่วมกัน แต่ไม่มีวัตถุประสงค์จะแบ่งปันผลกำไรอันพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น การพิจารณาว่ากิจการใดเป็นการแสวงหาผลกำไรมาแบ่งปันหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงต้นทุนและกำไรจากการดำเนินกิจการนั้น ๆ เมื่อปรากฏว่าการจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ได้มีการยื่นคำขอต่อกรมสรรพากรโดยไม่ได้จดทะเบียนต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยหลักการแล้วจึงไม่เข้าลักษณะของการเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ คณะบุคคลวรจันทร์จัดตั้งขึ้นก็เพื่อให้เกิดความสะดวกในการแยกฐานการเสียภาษี ซึ่งหากคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่จัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ขึ้นก็ต้องนำรายได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระรับตรวจสอบบัญชีไปคำนวณรวมกับรายได้ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ทำให้เกิดความยุ่งยากและเสียภาษีในอัตราที่สูงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในขณะที่คณะบุคคลวรจันทร์มีวัตถุประสงค์เพื่อรับตรวจสอบบัญชีและรับทำบัญชี โดยเงินลงทุนนำมาซื้อโต๊ะ แฟ้มเอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยใช้สถานประกอบการที่เดียวกันกับบ้านพักซึ่งเป็นที่อาศัยของคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ การดำเนินกิจการไม่ได้แสวงหากำไรมาแบ่งปันกันเนื่องจากคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแต่เพียงผู้เดียว ค่าจ้างที่ได้มาจากการรับตรวจสอบบัญชีและรับทำบัญชีนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบิดามารดาและเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนทั้งหมด รายได้ทั้งหมดคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้รับและจัดการแต่ผู้เดียวไม่เคยแบ่งปันให้แก่พันเอกหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ แต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่า กรณีไม่เข้าข่ายเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ แต่อย่างใด อย่างไรก็ดีต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ก็ได้มีการจดทะเบียนยกเลิกคณะบุคคลวรจันทร์ไปแล้วโดยไม่มีการชำระบัญชีเหมือนกับการเลิกห้างหุ้นส่วนสามัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ เงินลงทุนของคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ ในคณะบุคคลวรจันทร์จึงไม่มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่จะต้องแจ้งความประสงค์ถือครองหุ้นเพื่อดำเนินการโอนหุ้นไปยังนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า คณะบุคคลวรจันทร์มีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และความในวรรคสามให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ จะไม่ได้บัญญัติความหมายของห้างหุ้นส่วนไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท อันเป็นกฎหมายทั่วไปซึ่งบัญญัติความหมายของห้างหุ้นส่วนไว้ในหมวด ๑ มาตรา ๑๐๑๒ ว่า “อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำกิจการร่วมกันด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น” จึงกล่าวได้ว่า ห้างหุ้นส่วนต้องมีลักษณะดังนี้ (๑) สัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากัน (๒) เพื่อกระทำกิจการร่วมกัน และ (๓) มีวัตถุประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น

ส่วนคำว่า คณะบุคคล ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๖ วรรคสอง ที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วว่า “ในกรณีห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มิใช่นิติบุคคลมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกินจำนวนตาม (๑) ให้ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินในชื่อของห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลนั้นที่ได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วภายในกำหนดเวลาและตามแบบเช่นเดียวกับวรรคก่อน การเสียภาษีในกรณีเช่นนี้ให้ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการรับผิดเสียภาษีในชื่อของห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลนั้นจากยอดเงินได้พึงประเมินทั้งสิ้นเสมือนเป็นบุคคลธรรมดาคนเดียวไม่มีการแบ่งแยก ทั้งนี้ ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือบุคคลในคณะบุคคลแต่ละคนไม่จำต้องยื่นรายการเงินได้สำหรับจำนวนเงินได้พึงประเมินดังกล่าวเพื่อเสียภาษีอีก แต่ถ้าห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลนั้นมีภาษีค้างชำระ ให้ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือบุคคลในคณะบุคคลทุกคนร่วมรับผิดในเงินภาษีที่ค้างชำระนั้นด้วย” แต่ประมวลรัษฎากรก็ไม่ได้ให้นิยามคำว่า “คณะบุคคล” ว่ามีความหมายอย่างไร คงได้ความจากผู้แทนอธิบดีกรมสรรพากร (นางสาวพรรณอร สุนทรามงคล) ที่เบิกความต่อศาลว่า คณะบุคคลตามประมวลรัษฎากร หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกระทำกิจการโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งปันผลกำไร ดังนั้น ประเด็นที่ว่าคณะบุคคลจะมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

ข้อเท็จจริงจากทางไต่สวนในคดีนี้ได้ความจากพลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ และพลตรีหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ ที่เบิกความต่อศาลว่า พยานทั้งสองคนจดทะเบียนจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ที่กรมสรรพากร เพื่อเป็นการแยกฐานภาษีของพลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เท่านั้น พลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้ลงทุนและดำเนินกิจการของคณะบุคคลวรจันทร์ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงเลิกคณะบุคคลวรจันทร์ และเป็นผู้รับประโยชน์จากการกระทำกิจการแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการแบ่งปันรายได้ให้แก่พลตรีหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ แต่อย่างใด กรณีไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดจากทางไต่สวนที่แสดงว่า พลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒

และพลตรีหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ ได้ร่วมกระทำกิจการอันเป็นคณะบุคคล การจดทะเบียนจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์เป็นเพียงการตั้งฐานภาษีใหม่โดยไม่ประสงค์จะมีการผูกพันกันตามนั้น กิจการของคณะบุคคลวรจันทร์เป็นกิจการของพลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ แต่เพียงผู้เดียว กรณีไม่เป็นการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นคณะบุคคล ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่า คณะบุคคลวรจันทร์เป็นห้างหุ้นส่วน และพลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ มีการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ส่วนการจดทะเบียนจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ต่อกรมสรรพากร จะเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๗๐ ก วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสำราญ นาบุตร
นายพงศ์สิทธิ์ นฤนรกุลโสภิต
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค.๕
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสำราญ นาบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๕ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) หรือไม่

๑. **<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยมีผู้ถูกร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ลำดับที่ ๘ ของพรรคเพื่อไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากว่า เมื่อผู้ถูกร้องถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ย่อมมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคเพื่อไทยของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง กรณีจึงมีผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) เนื่องจากขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในวันเลือกตั้ง จึงให้ส่งเรื่องไปยังผู้ร้องเพื่อให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องถูกคุมขังโดยหมายของศาลในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลตั้งแต่ก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งและต่อเนื่องจนมีประกาศผลการเลือกตั้งนั้น หาได้เป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคเพื่อไทยของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) ตามคำร้องแต่อย่างใด

ก่อนการพิจารณาคดี นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขอถอนตัวออกจากการพิจารณาคดีศาลพิจารณาแล้ว อนุญาตให้นายจรัญ ภักดีธนากุล ถอนตัวออกจากการพิจารณาคดีได้ สำหรับนายจรูญ อินทจาร นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายเฉลิมพล เอกอุรุ ศาลไม่อนุญาต เนื่องจากเหตุผลที่ขอถอนตัวไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๒. **<u>ประเด็นเบื้องต้น</u>**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องได้อีก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถูกร้องในการสมัครและได้ประกาศรับรองคุณสมบัติครบถ้วนแล้วจนถึงปัจจุบันมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๔๐ เป็นขั้นตอนในการตรวจสอบคุณสมบัติหรือ

ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก่อนการเลือกตั้ง แต่ตามคำร้องที่ผู้ร้องส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เป็นการขอให้ตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ให้อำนาจกระทำได้ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ จึงฟังไม่ขึ้น และเห็นว่า ใน

๓.<u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยมีว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมาผู้ถูกร้องถูกฟ้องคดีอาญาในฐานความผิดร่วมกันก่อการร้าย ร่วมกันทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้าย ฯ ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองโดยผู้กระทำคนใดคนหนึ่งมีอาวุธ ร่วมกันชุมนุมหรือมั่วสุมฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามคดีหมายเลขดำที่ อ . ๒๕๔๒/๒๕๕๓ ของศาลอาญา แต่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ต้องถูกจับกุมคุมขังในระหว่างสมัยประชุม โดยได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างพิจารณา ภายหลังเมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันอาทิตย์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนสัญญาประกันและได้ควบคุมตัวผู้ถูกร้องไว้ที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ต่อมาเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ระหว่างวันที่ ๑๙ ถึง ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทยได้ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒๕ คน โดยมีผู้ถูกร้องเป็นผู้สมัครในลำดับที่ ๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยมีผู้ถูกร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออยู่ด้วย

ก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวต่อศาลเพื่อออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ถูกร้องจึงมิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งและได้ทำหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และภายหลังเมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งแล้ว ได้มีผู้ร้องคัดค้านการรับรองผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ กรณีสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) หรือไม่

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ หรือไม่

เห็นว่า ผู้ถูกร้องถูกฟ้องคดีอาญาในฐานความผิดร่วมกันก่อการร้าย ร่วมกันทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้าย ฯ ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยผู้กระทำคนใดคนหนึ่งมีอาวุธ ร่วมกันชุมนุมหรือมั่วสุมฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ถูกร้องได้รับการปล่อยชั่วคราวในระหว่างพิจารณา แต่เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนสัญญาประกันและผู้ถูกร้องได้ถูกคุมขังไว้ที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ก่อนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวต่อศาลเพื่อออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ดังนั้น ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องยังคงถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำตามหมายของศาลในคดีอาญาดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีบุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะเช่นนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นฉบับแรก และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นเริ่มตราขึ้นใช้บังคับเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ต่อมามีการยกเลิกและตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมืองนั้น จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ โดยเฉพาะลักษณะต้องห้ามจะกำหนดไว้เพียงไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชเท่านั้น แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในหลักการเดียวกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ เป็นการเขียนข้อความให้รับกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ คือ ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ และเป็นการบัญญัติให้ครอบคลุมถึงลักษณะต้องห้ามดังกล่าวทั้งสี่ลักษณะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการกำหนดให้กรณีต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็เพื่อเป็นการควบคุมบุคคลที่เป็น

สมาชิกพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบวินัยของพรรคการเมือง การถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาโดยศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวย่อมแสดงให้เห็นว่าอาจเป็นการกระทำผิดที่มีความรุนแรงและมีเหตุที่ศาลจะไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวอันเป็นวัตถุประสงค์ของการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกพรรคการเมืองในการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญกว่าบุคคลทั่วไปที่มิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมิได้ปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบของกฎหมายจนต้องถูกดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมิได้รับการปล่อยชั่วคราวในวันเลือกตั้ง ทำให้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) ย่อมถือว่าเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย จึงเห็นว่า การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง เห็นว่า บุคคลที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นอกจากจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตลอดเวลาที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย หากสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นในภายหลังย่อมมีผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้นั้นสิ้นสุดลง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องเป็นบุคคลต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และเป็นผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๓)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องเป็นกรณีที่ทำให้ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๓) และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) หรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๑ แล้ว เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งก็เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีระเบียบวินัย ยึดมั่นในเจตนารมณ์ทางการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมืองตลอดไป เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงไม่เพียงต้องมีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่จะต้องคงมีอยู่ตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ส่วนกรณีที่บุคคลต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ (๓) จะไม่กำหนดให้เป็นลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่การสมัครรับเลือกตั้งกับการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนและหลังต่างเวลากัน แม้บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันไม่เป็นลักษณะต้องห้าม แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งและการพิจารณาการสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนละกรณี หากในวันเลือกตั้งบุคคลดังกล่าวยังคงถูกคุมขังอยู่ ย่อมต้องถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ (๓) และเมื่อพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวอันเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๓) ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๑ แล้ว เห็นว่า คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว มิใช่ต้องมีอยู่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องคงมีอยู่ตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเมื่อใดย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ส่วนรายละเอียดของหลักการสำคัญที่ช่วยขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้นนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรายละเอียดที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ได้ตราขึ้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ เป็นการวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ แต่การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม อันนำไปสู่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพราะรายละเอียดเหล่านี้มิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่ต้องนำกฎหมายอื่นมาประกอบการวินิจฉัย ซึ่งทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง กรณีมิใช่เป็นการนำกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าและมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งในกรณีสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาขยายความหรือตีความให้เป็นโทษแก่บุคคลดังที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นโต้แย้งแต่อย่างใด และมิใช่เป็นการกำหนดเหตุขึ้นใหม่เพราะเป็นเหตุที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งต้องคงมีอยู่ตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) ดังนั้น เมื่อสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง จึงเป็น

กรณีที่ทำให้ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๓) และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๗ ต่อ ๑) ว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐๐ ก วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญ ฯ
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๖ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

สมาชิกวุฒิสภารวม ๒๔ คน (ผู้ร้อง) ขอให้วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้อง) ว่าสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกร้องเป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้จำคุกเป็นเวลา ๒ ปี โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

๒. <u>ประเด็นอำนาจศาล</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า ผู้ร้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๔ คน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม

ในส่วนประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ ซึ่งวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีหลักการเดียวกับมาตรา ๑๗๔ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นประเด็นเดียวกันกับในคดีนี้ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ มิใช่บทบังคับ แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลใช้ดุลพินิจที่จะรับประเด็นแห่งคดีใดไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ และข้อเท็จจริงในคดีแตกต่างจากคำวินิจฉัยดังกล่าว และยังมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

๓. <u>ประเด็นแห่งคดี</u>

ประเด็นที่หนึ่ง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

เห็นว่า การต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องเป็นการต้องคำพิพากษาในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว แต่กรณีของผู้ถูกร้องเป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกก่อนจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๘๒ นั้น อาจเป็นเหตุที่เกิดขึ้นหรือตรวจพบในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕) ในส่วนที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยเป็นบุคคลที่ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่ได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษนั้น ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามโดยเด็ดขาด ยังคงเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้เมื่อพ้นระยะเวลาหลังจากพ้นโทษมาแล้วห้าปี การกำหนดลักษณะต้องห้ามเช่นนี้เป็นการตัดสิทธิบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) ซึ่งมาตรา ๑๗๔ (๕) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของการเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีไว้เพียงว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าก่อนได้รับการแต่งตั้ง ไม่ได้มีถ้อยคำขยายลักษณะของการต้องคำพิพากษาให้จำคุกดังเช่นมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ที่รวมถึงการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและการรอการลงโทษด้วย การพิจารณาความหมายของการเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา ๑๗๔ (๕) จึงต้องมีความหมายที่ต่างไปจากมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) จึงหมายความว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยต้องมีการจำคุกจริงเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้จำคุกเป็นเวลา ๒ ปี โดยโทษจำคุกศาลให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี จึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕) ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๖ ต่อ ๓) ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
นางสาวธาริณี มณีรอด เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว รกน.ผอ.กค.๗
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.สค.๔
นายมนตรี กนกวารี ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณา สุพรรณธะริดา
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๗ วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ ข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้อง) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ แล้วได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ถูกร้องและเครือญาติของผู้ถูกร้อง เพื่อจะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดแจ้ง มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนด ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งมาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชาและมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดีการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจำต้องกระทำการตามหลักของความชอบด้วยกฎหมายเสริมเข้ากับหลักของความสุจริต โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม และการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมในมาตรา ๓ วรรคสองด้วย จะกระทำไปตามอำเภอใจโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้นอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำเบิกความด้วยวาจา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงเป็นหนังสือ รวมทั้งพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลงเพื่อโอนย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งเครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์

ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรม และความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง การดำเนินการแต่งตั้ง โยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๒ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้นที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่มิได้หมายความรวมถึงกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น คดีนี้เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๘๑ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการลงมติอันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายและการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบรวบรัด ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามปกติ เป็นวาระเพื่อทราบจรเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั้นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุมและลงมติในวันนั้น จึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

สำหรับประเด็นตามคำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมนั้น ไม่อยู่ในขอบเขตการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำขอในส่วนนี้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง และของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่ได้ร่วมมีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำอันเป็นการกระทำที่ต้องห้าม

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๖๕ ก วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล รกน.ผอ.กค.๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค.๑
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

บทที่ ๖

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าและพรรคประชาธิปัตย์

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าโดยกล่าวหาว่า กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสอง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าโดยกล่าวหาว่า นางสาวอิสราหรือพรณารินทร์ ยวงประสิทธิ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าจัดทำหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองส่งนางสาวนิภา จันโพธิ์ นางรัชนู ต่างสี และนายสุวิทย์ อบอุ่น ลงสมัครรับเลือกตั้งที่จังหวัดตรัง โดยที่บุคคลทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคไม่ครบ ๙๐ วัน จึงเป็นการทำหนังสือรับรองที่เป็นเท็จ อันเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า และขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรค

พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้ายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่า ผู้สมัครทั้งสามคนได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าตามขั้นตอนการรับสมัครที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคอย่างครบถ้วน และหัวหน้าพรรคได้อนุมัติให้เป็นสมาชิกพรรคตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกล่าวหาของอัยการสูงสุดที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าน่าจะตกไปด้วย

คำร้องที่สอง อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ โดยกล่าวหาว่า

๑. พรรคประชาธิปัตย์โดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคหลายคนได้ร่วมกันจัดให้มีเวทีปราศรัยใส่ร้ายด้วยความเท็จและจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และสมาชิกพรรคไทยรักไทย และชักจูงประชาชนให้ไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดในเขตเลือกตั้ง

๒. พรรคประชาธิปัตย์โดยนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รู้เห็นเป็นใจให้นายทักษนัย กี่สุ้น นำผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าสามคน ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดตรังแล้วจัดแถลงข่าวกล่าวหาพรรคไทยรักไทยว่าว่าจ้างให้บุคคลทั้งสามสมัครรับเลือกตั้ง

๓. พรรคประชาธิปัตย์โดยนายไทกร พลสุวรรณ ว่าจ้างให้นายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าแถลงข่าวใส่ร้ายนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ว่าว่าจ้างสมาชิกพรรคชีวิตที่ดีกว่าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการใส่ร้ายด้วยความเท็จ

๔. พรรคประชาธิปัตย์โดยอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ร่วมกับนายชาลี นพวงศ์ ณ อยุธยา คนสนิทของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครพรรคการเมืองพรรคเล็กที่จังหวัดสงขลา

การกระทำดังกล่าวตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ และขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรค

พรรคประชาธิปัตย์ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สิ้นผลบังคับใช้ไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว

๒. การยื่นคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗

สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นประเด็นข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. การกล่าวปราศรัยของพรรคประชาธิปัตย์เกี่ยวกับระบอบทักษิณ ทำลายประชาธิปไตย แทรกแซงองค์กรอิสระ แทรกแซงวุฒิสภา แทรกแซงสื่อ ทำลายระบบคุณธรรม และมีปัญหาการทุจริต คอร์รัปชั่น ฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตไม่มีข้อความใดเป็นเท็จ

๒. พรรคประชาธิปัตย์และนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย ไม่เคยใช้ ให้การสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้นายทักษนัย กระทำการตามข้อกล่าวหา

๓. นายไทกรไม่ใช่ตัวแทนของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นได้ว่า นายไทกรไม่ได้ว่าจ้างนายวรรธวริทธิ์ จัดให้มีการแถลงข่าวใส่ร้ายนายสุวัจน์หรือพรรคไทยรักไทย

๔. พรรคประชาธิปัตย์และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาไม่ได้รู้เห็น สนับสนุนในการชุมนุมของประชาชน ณ สถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดสงขลา

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

๓. <u>ประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคการเมืองทั้งสอง และพยานหลักฐานที่ปรากฏตามทางไต่สวนแล้ว มีคำวินิจฉัยในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ไม่ได้สิ้นผลไปพร้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งสิ้นผลไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓

๒.นายทะเบียนพรรคการเมืองสามารถส่งเรื่องร้องเรียนคดีนี้ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่จำต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งเรื่องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ โดยอ้างเหตุรวม ๘ ประเด็น และอัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคโดยอ้างเหตุเพียง ๔ ประเด็น ถือว่าอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะไม่ใช่กรณีที่อัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๔. การที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงวันมีคำวินิจฉัยเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น มีผลต่อการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของพรรคการเมืองที่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรค จึงไม่ทำให้ข้อกล่าวหาที่มีต่อพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าตามคำร้องของอัยการสูงสุดต้องตกไป

๕. การที่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ จัดให้มีการปราศรัยเกี่ยวกับการบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณ นั้น เนื่องจากมีพฤติกรรมที่ส่อแสดงให้เข้าใจได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ และบุคคลร่วมรัฐบาลบางคนมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง การนำเรื่องดังกล่าวมาวิพากษ์วิจารณ์เป็นวิสัยของประชาชนทั่วไปย่อมกระทำได้ เพราะ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่ง

เป็นบุคคลสาธารณะ ส่วนการกล่าวปราศรัยหรือชักชวนให้ลงคะแนนในช่อง “ไม่ประสงค์จะลงคะแนน” เป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๖ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ จึงไม่เป็นการใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ หัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทยผู้สมัครรับเลือกตั้ง และชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง

๖. ที่ผู้ร้องกล่าวหาว่าพรรคประชาธิปัตย์ รู้เห็นเป็นใจให้นายทักษนัย นำนางสาวนิภา นางรัชนู และนายสุวิทย์ ไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรังแล้วจัดแถลงข่าวว่าพรรคไทยรักไทยเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลทั้งสาม นั้น ฟังได้ว่านายทักษนัย พาผู้สมัครทั้งสามไปสมัครสมาชิกพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยรู้ว่าผู้สมัครทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าไม่ครบ ๙๐ วันจริง แต่นายสาทิตย์และพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีส่วนรู้เห็นหรือสนับสนุนการกระทำของนายทักษนัย และฟังไม่ได้ว่านายสุเทพจัดแถลงข่าวใส่ร้ายพรรคไทยรักไทยว่า เป็นผู้ว่าจ้างผู้สมัครทั้งสาม

๗. ที่ผู้ร้องกล่าวหาว่าพรรคประชาธิปัตย์โดยนายไทกร ว่าจ้างนายวรรธวริทธิ์ หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าใส่ร้ายนายสุวัจน์ กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย นั้น กรณีฟังไม่ได้ว่า นายไทกรว่าจ้างให้นายวรรธวริทธิ์ใส่ร้ายนายสุวัจน์ แต่เป็นเรื่องที่นายไทกรแสวงหาพยานหลักฐานจากนายวรรธวริทธิ์เนื่องจากนายไทกรเชื่อว่าพรรคไทยรักไทยว่าจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง

๘. ที่ผู้ร้องกล่าวหาว่าพรรคประชาธิปัตย์ขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้สมัครพรรคการเมืองพรรคเล็กที่จังหวัดสงขลา ฟังได้ว่า มีการขัดขวางจริง แต่กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการขัดขวางดังกล่าว

๙. ที่ผู้ร้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จให้แก่นางสาวนิภา นางรัชนู และนายสุวิทย์ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคติดต่อกันไม่ครบ ๙๐ วัน นำไปเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ฟังได้ว่า นางสาวอิสรา หรือพรณารินทร์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าออกหนังสือรับรองอันเป็นเท็จโดยรู้อยู่ว่าบุคคลทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคยังไม่ครบ ๙๐ วันจริง

สำหรับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีกำหนดห้าปี ตั้งแต่วันมีคำสั่งยุบพรรคตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ข้อ ๓ นั้น เห็นว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิให้ผู้บริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีโอกาสที่จะกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำอีกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่าบุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ย่อมมีได้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ข้อ ๓ จึงมีผลใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหา จึงให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าได้ กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) โดยเป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกที่ดีต่อประชาชนไม่คำนึงถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ประกอบมาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า จำนวน ๙ คน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคอยู่ในวันที่มีการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓

องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน นายสมชาย พงษธา นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายจรัญ หัตถกรรม หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ (เล่มที่ ๑)

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค. ๔
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นายปัญญา อุดชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายกมล โสตถิโภคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔
นายกาญจน์ วรกุล
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๘

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย โดยอ้างเหตุว่า พรรคไทยรักไทยให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) ให้ลงสมัครได้ นอกจากนี้หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร การกระทำของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อความดังกล่าวปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นสมควรยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองทั้งสามตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ พรรคไทยรักไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาล

- นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ผู้ยื่นหนังสือร้องเรียน ไม่ได้รู้เห็นการกระทำตามหนังสือร้องเรียนด้วยตนเอง จึงไม่เป็นผู้เสียหายตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓

- การสืบสวนสอบสวนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔๐ และการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ วรรคสอง และวรรคสาม

- การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สิ้นผลใช้บังคับไปด้วย เมื่อกฎหมายยกเลิก ย่อมมีผลให้เหตุแห่งการยุบพรรคสิ้นสุดลง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

- หลักเกณฑ์การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓

- ข้อเท็จจริงที่อ้างในคำร้องทุกข้อรับฟังไม่ได้

- การกระทำที่อัยการสูงสุดกล่าวหาไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) และ (๓)

- กรณีมีเหตุไม่สมควรที่สั่งยุบพรรคไทยรักไทย

- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ใช้บังคับกับเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ เพื่อเป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไม่ได้

- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ขณะเกิดเหตุคดีนี้ไม่ได้ เนื่องจากหลังจากพรรคไทยรักไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ช่วงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๔๙ มีกรรมการบริหารพรรคลาออกจากตำแหน่ง และหัวหน้าพรรคไทยรักไทยลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคด้วย เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ทำให้กรรมการบริหารพรรคที่เหลืออยู่พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

พรรคพัฒนาชาติไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า พรรคพัฒนาชาติไทยไม่ได้กระทำความผิดตามที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้าง การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ เนื่องจาก

มิได้ให้โอกาสพรรคพัฒนาชาติไทย มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน ทั้งการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปรากฏว่าได้จัดทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน

พรรคแผ่นดินไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า พรรคแผ่นดินไทยไม่ได้กระทำความผิดตามที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้าง ประกอบกับศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเพิกถอนการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าว อัยการสูงสุดไม่อาจนำเหตุที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวมาขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เนื่องจากมูลคดีที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายและถูกดำเนินคดีสิ้นไปแล้ว ข้อกล่าวหาทั้งหมดจึงตกไป

๓. <u>ประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคการเมืองทั้งสาม และพยานหลักฐานทั้งหมดของคู่กรณีโดยละเอียดแล้ว มีคำวินิจฉัยในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญก่อนศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงโอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษาและตุลาการที่มาจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อันเป็นองค์กรตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และมีความเป็นอิสระ มีวิธีพิจารณาที่มีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคสาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติให้โอนคดีที่ค้างพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงหาได้ขัดต่อหลักนิติรัฐดังที่กล่าวอ้างไม่

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า เมื่อการกระทำตามมาตรา ๖๖ ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องเรียนให้ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีพรรคการเมืองกระทำการตามมาตรา ๖๖ จะเป็นใครหรือรู้เห็นเหตุการณ์นั้นด้วยตนเองหรือไม่ มิใช่ข้อสาระสำคัญ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีนี้

๓. การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงไม่จำต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ วรรคสอง และวรรคสาม และเป็นการดำเนินการตามคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง มิใช่การดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔๐

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีสถานะทางกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป การยกเลิกหรือการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นผลใช้บังคับจึงต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทน ภายหลังคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเข้ายึดอำนาจการปกครอง ไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงมิได้สิ้นผลบังคับไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๗ ที่เกิดขึ้นก่อนการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงยังมิได้ระงับสิ้นไป และ การกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ยังคงเป็นความผิดต่อไปด้วย

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๘ ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ไม่ได้มีความหมายเลยไปถึงว่า องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายลงโทษพรรคการเมืองไม่ได้ ไม่ว่าพรรคจะกระทำการอันมิชอบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองอย่างร้ายแรงเพียงใดก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) (๓) และ (๔) จึงมิใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ และมิได้เกินความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ส่วนข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น มาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะโต้แย้งได้

๖. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๓ วรรคสาม

ได้ทันที ไม่ต้องมีคำสั่งให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการตามวรรคสองก่อน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว

๗. การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วนั้น หามีผลเป็นการยกเลิกความผิดที่ได้กระทำไปแล้วไม่ เพราะเป็นคนละส่วนกัน

๘. ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) ให้ลงสมัครได้ นอกจากนี้หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๙. พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยและได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรคดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่า การกระทำของพลเอก ธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย

นายบุญทวีศักดิ์ อมรสินธุ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทย ได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยและการรับเงินจากพลเอก ธรรมรักษ์ เป็นผู้แทนของพรรคพัฒนาชาติไทย ถือได้ว่า การกระทำของนายบุญทวีศักดิ์เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคพัฒนาชาติไทย

นายบุญาบารมีภณ ชิณราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยรู้เห็นยินยอมให้นางฐิติมา ภาวะลี รับเงินจากพลเอก ธรรมรักษ์ ทั้งยังออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่า การกระทำของนายบุญาบารมีภณเป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคแผ่นดินไทย

๑๐. การกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่า เป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๖๖ (๓)

การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่า เป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๖๖ (๓)

๑๑. การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผดุงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคไทยรักไทย

ส่วนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของผู้ก่อตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรค มิได้มีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่เลย จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย

๑๒. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ใช้บังคับกับเหตุยุบพรรคตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) (๒) และ (๓) เพราะความในมาตรา ๖๖ (๑) (๒) และ (๓) มีความหมายชัดเจนว่าเป็นบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการอยู่ในตัว เมื่อพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวก็อาจถูกยุบพรรคการเมืองได้ จึงมีผลเท่ากับเป็นข้อต้องห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวนั่นเอง

๑๓. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ให้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสที่จะกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำอีกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มี การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่า บุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ย่อมมีได้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ข้อ ๓ จึงมีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้

๑๔. การที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุลาออกจากตำแหน่งก่อนวันมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ลบล้างผลของการกระทำที่พรรคการเมืองได้กระทำในขณะที่กรรมการบริหารพรรคผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ไม่ควรจะเป็น และการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมตกเป็นอันไร้ผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวได้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ</u>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ๑๑๑ คน พรรคพัฒนาชาติไทย ๑๙ คน และพรรคแผ่นดินไทย ๓ คน มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด นายอักขราทร จุฬารัตน นายสมชาย พงษธา นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายจรัญ หัตถกรรม หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ (เล่ม ๑)

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผอ.กค. ๑
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค. ๖
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓
นายสิทธิพร เศาภายน
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทย เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่ นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๙ พรรคสันติภาพไทยดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองเพียง ๑ ภาค คือ ภาคเหนือ ๑ สาขา เมื่อพรรคสันติภาพไทย ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไป หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. **<u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>**

กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมิได้ตราขึ้นใช้บังคับ มาตรา ๒๙๕ วรรคสาม บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

พิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทย ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ กำหนดให้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทย พรรคสันติภาพไทยต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๙ พรรคสันติภาพไทยดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองที่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ เพียง ๑ สาขา คือ ภาคเหนือ ดังนั้น เมื่อพรรคสันติภาพไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับพรรคสันติภาพไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า รับทราบข้อกล่าวหาตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคสันติภาพไทยไม่มีข้อโต้แย้งประเด็นตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และขอให้การรับตามข้อกล่าวหาทุกประการ

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับต่อไป หรือไม่ และจะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕วรรคหนึ่ง (๕) ด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงมีผลใช้บังคับต่อไป

ส่วนปัญหาที่ว่า จะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แต่ทั้งสองมาตราจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งตามวรรคหนึ่งดังนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น และ (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ คือ ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกและสาขาพรรคภายหลังจัดตั้งพรรคการเมืองภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เป็นต้น ซึ่งการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ นี้ มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย ซึ่งต่างกับเหตุของการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๖ ที่บัญญัติว่า หากพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งเห็นโดยชัดแจ้งว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ เมื่อกรณีนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ จึงไม่อาจนำประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ไม่ว่าจะมีการร้องขอให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคสันติภาพไทยมาหรือไม่ก็ตาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายปัญญา ถนอมรอด หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายจรัญ หัตถกรรม นายสมชาย พงษธา นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๐ ก วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ. กค. ๓
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๐ วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคเกษตรกรแรงงานไทย เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงชื่อพรรคเป็นพรรครวมพลังไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งพรรครวมพลังไทยจะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ อันเป็นวันครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรครวมพลังไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ ปรากฏว่า วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ พรรครวมพลังไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคจำนวน ๔ สาขา และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ที่ ๒ และ ที่ ๓ และไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสาขาพรรค เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ ปรากฏว่า ทุกคนได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรครวมพลังไทย ไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม และลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรครวมพลังไทยตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสพรรครวมพลังไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พรรครวมพลังไทย โดยนายวรพงศ์ กลั่นสุภา หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ แต่อย่างใด และขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดยุบพรรครวมพลังไทย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงมีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไป หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมิได้ตราขึ้นใช้บังคับ มาตรา ๒๙๕ วรรคสาม บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรครวมพลังไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเกษตรกรแรงงานไทย ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงชื่อพรรคเป็นพรรครวมพลังไทย ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ ปรากฏว่าพรรครวมพลังไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรค จำนวน ๔ สาขา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ที่ ๒ และ ที่ ๓ แต่ไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสาขาพรรค เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ ปรากฏว่า ทุกคนได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรครวมพลังไทย ไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม และลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน ประกอบกับพรรครวมพลังไทย โดยนายวรพงศ์ กลั่นสุภา หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ แต่อย่างใด และขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดยุบพรรครวมพลังไทย ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า พรรครวมพลังไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง กรณีมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรครวมพลังไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ ที่บัญญัติว่าในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับต่อไป

หรือไม่ และจะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงมีผลใช้บังคับต่อไป

ส่วนปัญหาที่ว่า จะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ หรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แต่ทั้งสองมาตราจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ดังนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น และ (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ คือ ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกและสาขาพรรคภายหลังจัดตั้งพรรคการเมืองภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เป็นต้น ซึ่งการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ นี้มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย ซึ่งต่างกับเหตุของการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๖ ที่บัญญัติว่า หากพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งเห็นโดยชัดแจ้งว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ เมื่อกรณีนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรครวมพลังไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ จึงไม่อาจนำประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ไม่ว่าจะมีการร้องขอให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรครวมพลังไทยมาหรือไม่ก็ตาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรครวมพลังไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายสมชาย พงษธา นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
นายกมล โสตถิโภคา ผอ.กค.๔
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๐ **วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐**

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักษ์แผ่นดินไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดย</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า ผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรครักษ์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง เป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วปรากฏว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเป็นผู้ลงนาม ซึ่งในหนังสือระบุว่าอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรครักษ์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ (๑) ในกรณีที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ในที่ทำการพรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ามีกิจการที่จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรคให้บุคคลต่อไปนี้มีอำนาจเต็มในการทำการแทนหัวหน้าพรรคตามลำดับ ดังนี้ ให้รองหัวหน้าพรรคคนที่หนึ่งและคนที่สองทำการแทนหัวหน้าพรรค ถ้ารองหัวหน้าพรรคทั้งสองไม่อยู่ให้เลขาธิการพรรคทำการแทนหัวหน้าพรรค

พรรคผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยมีนายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องลำดับต้น ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคและให้มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ภายในสามสิบวัน ตามข้อบังคับพรรครักษ์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๙ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม

ผู้ร้องมีหนังสือให้นายสมาน ฯ รองหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ชี้แจงว่าได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ฯ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งนายสมาน ฯ ได้มีหนังสือชี้แจงว่าหน้าที่การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเลขาธิการพรรค แต่จะต้องรายงานให้หัวหน้าพรรคลงนามรับรองแล้วจึงจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป โดยนายสมาน ฯ ปฏิเสธว่า ไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ฯ เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรคแต่อย่างใด

การแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งมี นายอนุชิต ฯ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนามแจ้งต่อผู้ร้อง โดยไม่ได้รับมอบหมายจาก นายสมาน ฯ รองหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ถือว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๓๕ มีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕

ผู้ถูกร้อง โดยนายจิระเดช ทุมนัต หัวหน้าพรรค ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่า ตามวันเดือนปี ดังกล่าวเป็นวันสุดท้ายแห่งการรายงานหากไม่ดำเนินการอาจทำให้พรรคผู้ถูกร้องเสียหาย นายอนุชิต ฯ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง จึงเป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคเนื่องจากหัวหน้าพรรคลาออก และรองหัวหน้าพรรคคนที่หนึ่ง และ คนที่สอง ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ที่ทำการพรรค ประกอบกับเป็นการเร่งด่วน โดยอาศัยอำนาจ ตามข้อบังคับพรรครักษ์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ซ) และหลังจากนายอนุชิต ฯ ทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ได้นำเสนอการปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคต่อ คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องและที่ประชุมสามัญพรรคผู้ถูกร้องตามลำดับ โดยที่ประชุมคณะกรรมการ บริหารพรรคและที่ประชุมสามัญพรรคมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งถือว่าเป็นการ ทำถูกต้องตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องแล้ว และถือว่าพรรคผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ แล้ว จึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ยกคำร้อง

ผู้ร้องยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า การที่นายอนุชิต ฯ รักษาการเลขาธิการพรรคปฏิบัติหน้าที่แทน หัวหน้าพรรคเป็นผู้ลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเสนอต้องผู้ร้อง โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ พรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ซ) นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพรรคการเมืองมีฐานะเป็น นิติบุคคล การกระทำอันใดเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ในขณะที่นายสมาน ฯ รองหัวหน้าพรรคลำดับที่หนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิเสธว่าไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ฯ รักษาการเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่ นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙

๒. ประเด็นเบื้องต้น

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

คดีมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่พรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ วรรคสอง มาตรา ๔๒ และมาตรา ๙๓ แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง แต่ก็มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลแตกต่างจนทำให้ไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองในเหตุเดียวกันได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง

เป็นผู้ลงนามแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยมิได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากนายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องลำดับที่หนึ่ง ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค จึงเป็นการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคโดยผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบกับผู้ถูกร้องสามารถจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้แล้วเสร็จและแจ้งต่อผู้ร้องทราบในวันใดก็ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกร้องจึงไม่สามารถยกความจำเป็นเร่งด่วนขึ้นมากล่าวอ้างได้ ดังนั้น การจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรครักษ์แผ่นดินไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๔๖ ก วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธัมมาธิปไตย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคธัมมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วปรากฏว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องต่อผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้พร้อมกับมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ ชี้แจงยอมรับว่า เป็นความบกพร่องของกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้องที่ไม่รอบคอบและไม่ได้มีเจตนาที่จะไม่ส่งแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และขอขยายเวลารับหนังสือด้วย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่เป็นไปตามที่มาตรา ๓๕ กำหนด อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕

พรรคธัมมาธิปไตย โดยนายสุรพงษ์ แว่นแก้ว หัวหน้าพรรค ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๐ ว่า

๑) พรรคได้จัดทำรายงานตามแบบ ท.พ.๘ พร้อมรายงานการใช้จ่ายเงิน แล้วนำส่งต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ร้อง ณ สำนักงานที่ทำการของผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องกลับโทรศัพท์แจ้งว่าพรรคธัมมาธิปไตยยังไม่ได้ส่งแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (ท.พ. ๘) พรรคจึงได้นำส่งส่วนที่ผิดหลงเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ จะถือว่าพรรคส่งรายงานตามแบบ ท.พ.๘ เกินเวลา ที่กฎหมายกำหนด

หาได้ไม่ เพราะไม่ใช่การส่งใหม่ แต่เป็นการนำส่งส่วนที่พลัดหลงหรือบกพร่องจึงต้องถือว่าเป็นการส่งที่ต่อเนื่องเป็นอันเดียวกันกับการส่งครั้งก่อนที่เกิดความบกพร่องในการรับ – ส่ง เอกสาร

๒) นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องทราบเหตุแห่งคดีเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และได้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ พรรคธัมมาธิปไตยถือว่าคดีนี้ขาดอายุความ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และส่งสำเนาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ เพื่อให้โอกาสชี้แจงเพิ่มเติม

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้แจ้งเพื่อให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ถูกร้องได้มีหนังสือขอขยายเวลาแจ้งการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยยอมรับว่าเป็นความบกพร่องของนายคำผู นาโคช้าง ที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างรอบคอบ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า เป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รับเอกสารของผู้ร้องที่ไม่ตรวจรับให้เรียบร้อย ซึ่งจากการตรวจสอบหนังสือที่นายพิษณุหรือนายบารมี อินวรรณ รับจากผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่า เป็นหนังสือที่ ธ.ธ.ต. ๒๙/๒๕๔๙ เรื่อง แบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคธัมมาธิปไตย แต่ไม่ปรากฏหนังสือที่ ธ.ธ.ต. ๒๘/๒๕๔๙ เรื่อง แบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจพบว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ จึงนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อผู้ร้อง แต่ในขณะนั้น พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอต่อนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองคนใหม่ เพื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นควรให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ร้องรับทราบเหตุแห่งการยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๙๓ แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง แต่ก็มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลแตกต่างจนทำให้ไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองในเหตุเดียวกันได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง เรื่องการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยแจ้งให้ดำเนินการดังกล่าวภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ พร้อมแนบแบบรายงาน

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ด้วย ต่อมา เมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๕ กำหนด คือวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงแจ้งทางโทรศัพท์ให้ผู้ถูกร้องทราบเรื่องการไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการดังกล่าว และนายคำผู นาโคช้าง รองเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องได้เข้าพบผู้อำนวยการฝ่ายกิจการพรรคการเมืองในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๙ และรับว่าไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือที่ ธ.ธ.ต. ๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ ขอขยายเวลาแจ้งการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการดังกล่าวโดยผู้ถูกร้องรับว่า ในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๒ ในวันดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่พ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติไว้ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

สำหรับที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เมื่อนับวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบจนถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องแล้ว อยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธัมมาธิปไตย ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๗ ก วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๑

๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวธาริณี มณีรอด
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นางสาวธาริณี มณีรอด
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

ಜಜಡ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังธรรม

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พรรคพลังธรรม ผู้ถูกร้อง ได้รับการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๑ และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อนุมัติโครงการและแผนงานของพรรคพลังธรรมในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๕ โครงการ งบประมาณ ๖๖๔,๘๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกร้องได้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ จำนวน ๒ ครั้ง โดยเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องได้จัดส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทางโทรสาร ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงรับไว้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยไม่ได้ส่งสำเนาหลักฐานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ และในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ ได้จัดส่งต้นฉบับแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้ส่งสำเนาหลักฐานการใช้จ่ายเงินมาเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบเช่นเดิม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือ

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า การจัดทำหลักฐานการใช้จ่ายเงินในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จะต้องยึดมาตรฐานเดียวกันกับหลักฐานทางบัญชีในกรณีของปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกร้องจึงต้องปรับปรุงหลักฐานการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้อง และอาจต้องคืนเงินบางส่วนที่การจัดทำหลักฐานไม่ครอบคลุมครบถ้วนถูกต้อง และแจ้งว่าจะปรับปรุงข้อผิดพลาดทางบัญชีและจัดทำงบการเงินประจำปีที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อจะนำเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องได้ทันในการประชุมสมัยวิสามัญต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑๖/๒๕๔๙ (๓๐) เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ว่า เมื่อผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะแบบรายงานการใช้จ่ายเงินแต่ไม่ได้ส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินมาด้วย ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๖๖๔,๘๐๐ บาท ถูกต้อง

ตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ จึงให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๕) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕

นายภมร นวรัตนากร รักษาการหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ฉบับลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่า

(๑) ผู้ถูกร้องได้รับการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๑ โดยคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ เนื่องจากตำแหน่งกรรมการบริหารว่างลงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด ตามข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง ขณะนี้มีคณะกรรมการบริหารรักษาการตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๔ คน โดยยังไม่มีการเลือกตั้งกรรมการบริหารชุดใหม่ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งภายใน

(๒) ในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องได้รับการอนุมัติเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามโครงการและแผนงาน จำนวน ๕ โครงการ เป็นเงิน ๖๖๔,๘๐๐ บาท จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และได้เบิกจ่ายเงินไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๙ และวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้งเตือนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙

(๓) วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยวิธีส่งทางโทรสาร ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับในวันเดียวกัน และส่งต้นฉบับรายงานทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารในวันถัดมา คือวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ โดยผู้ถูกร้องได้แจ้งด้วยวาจาให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบว่า การนำส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินต้องล่าช้า เนื่องจากผู้ถูกร้องได้รับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกร้องปรับปรุงรายการข้อผิดพลาดบกพร่องของงบการเงินประจำปี ๒๕๔๗ ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนปิดรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องทุกบัญชีในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อยกยอดไปจัดทำงบการเงินปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และยกยอดไปบันทึกรายการเปิดบัญชีปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้อย่างถูกต้องตามความเป็นจริง

(๔) พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้งและผู้ร้อง เห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิดตามมาตรา ๖๒ จึงมิได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องมิได้ส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงิน

(๕) เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศฉบับที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ห้ามมิให้พรรค

การเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใดๆในทางการเมือง ดังนั้นการที่ผู้ร้องสั่งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการตามหนังสือ ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๒/๑๕๐๔๘ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ และที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๒/๑๕๗๒๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ฉบับลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า

(๑) ผู้ถูกร้องไม่อาจอ้างเหตุที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้ถูกร้องปรับปรุงรายการข้อผิดพลาดบกพร่องให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนปิดรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องทุกบัญชี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อเป็นเหตุที่จะไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ เนื่องจากข้อผิดพลาดทางบัญชีในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคพลังธรรมในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘

(๒) วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เรื่องนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนนั้นคือวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีของผู้ถูกร้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๑๖/๒๕๔๙ (๓๐) เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยที่ประชุมมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้ร้อง จึงได้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง

(๓) การที่ผู้ร้องสั่งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๒/๑๕๐๔๘ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ และหนังสือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๒/๑๕๗๒๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ นั้น เป็นกรณีที่ ผู้ร้องแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียกคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๕)

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จึงมีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ และมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และ มาตรา ๙๓ แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง แต่ก็มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลแตกต่างจนทำให้ไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองในเหตุเดียวกันได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๕) และวรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ทางโทรสาร โดยมิได้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๒/๕๘๘๙ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกร้องขอให้จัดส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๔๘ ให้คณะกรรมการการ

เลือกตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกร้องไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ จึงถือว่าผู้ถูกร้องมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้องในรอบปี ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๕) วรรคสอง

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า การนำส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินต้องล่าช้า เนื่องจากผู้ถูกร้องได้รับหนังสือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๓๔๙๓ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการตรวจสอบงบการเงินประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้ผู้ถูกร้องปรับปรุงรายการข้อผิดพลาดทางบัญชีนั้น เห็นว่าหนังสือดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการตรวจสอบงบการเงินของผู้ถูกร้องประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๖๒ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศฉบับที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในทางการเมือง ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดขอผู้ถูกร้องได้ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะมีประกาศดังกล่าว จึงมีเหตุแห่งการยุบพรรคพลังธรรม ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังธรรม ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายวิชัย ชื่นชมพูนุท

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๙ ก วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายปราณพงษ์ ติลภัทร
นายสำราญ นาบุตร ผอ. กค. ๕
นายปัญญา อุดชาชน ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายดิเรก สุขสว่าง
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทย (ผู้ถูกร้อง) เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๒ ครั้ง และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ในรอบปี ๒๕๔๘ จากผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ต่อมาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือของผู้ถูกร้อง ซึ่งลงนามโดยนายรัฐกิจ คุระแก้ว ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้อง ในรอบปี ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือมอบอำนาจของพลเรือเอก ชัย สุวรรณภาพ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ และได้ชี้แจงถึงสาเหตุของการรายงานผลดังกล่าวล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สรุปได้ว่า การจัดส่งหนังสือถึงประธานกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้ดำเนินการจัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในซองเดียวกันกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) แต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทางธุรการไม่ได้นำส่งทางไปรษณีย์ในซองเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกร้อง เข้าใจว่า รายงานทั้งสองฉบับได้ถูกส่งไปในซองเดียวกันเรียบร้อยแล้ว แต่มาทราบภายหลังจึงได้รีบดำเนินการจัดส่งเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ไม่ปรากฏชื่อนายรัฐกิจดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องส่งรายงานการใช้จ่ายเกินกำหนดเวลาตามกฎหมาย และได้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่เนื่องจากประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง (พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ) ในขณะนั้นมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย

ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีประกาศ ฉบับที่ ๑๓ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมีผลใช้บังคับ และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และฉบับที่ ๑๕ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป และได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และบรรดาการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๙ (๒๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมเห็นว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ในรอบปี ๒๕๔๘ ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกร้องจะได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน แต่ก็ดำเนินการโดยนายรัฐกิจ ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง มิใช่ผู้มีอำนาจดำเนินกิจการแทนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ดังนั้น ผู้ร้องจึงยื่นคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่าการมอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นการมอบอำนาจตามข้อบังคับพรรคที่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้โต้แย้งเกี่ยวกับข้อบังคับดังกล่าวและคำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ผู้ร้องยื่นคำร้องชี้แจงเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่าข้ออ้างเรื่องการมอบอำนาจของผู้ถูกร้องไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้ เนื่องจากการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีบทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะบัญญัติไว้อยู่แล้ว และผู้ถูกร้องในฐานะพรรคการเมืองที่ได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ จึงควรต้องทราบและการยื่นคำร้องดังกล่าวผู้ร้องทราบเหตุที่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๙ (๒๖) ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๓ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายรัฐกิจ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้องทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนามแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยมิได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือให้ทำการแทนหัวหน้าพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒ ดังนั้น จึงเท่ากับผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถือได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

สำหรับที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า การมอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นการมอบอำนาจตามข้อบังคับพรรคที่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้โต้แย้งเกี่ยวกับข้อบังคับดังกล่าวนั้น เห็นว่า

แม้ในข้อบังคับพรรคจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการพรรคโดยมีผู้อำนวยการพรรคเป็นผู้ดูแลกิจการของพรรค แต่ก็เป็นเรื่องการกำกับดูแลกิจการภายในพรรค ซึ่งผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ถูกร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิได้ ทั้งนี้เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก บุคคลที่จะเป็นผู้แทนได้นั้น กฎหมายได้บัญญัติจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ถูกร้องจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นนอกจากที่ระบุในมาตรา ๑๒ เป็นผู้รับมอบอำนาจหาได้ไม่ เมื่อบุคคลที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจ จึงเท่ากับผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เมื่อนับวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ยังอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธรรมชาติไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
พันโท ณัติพนธ์ สุขยิ่ง ผอ.กค.๗
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๕๐ วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือผู้ถูกร้องจัดประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗๐ ซึ่งกำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน โดยผู้ถูกร้องแจ้งว่าในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๓๕ คน แต่ไม่นับเป็นองค์ประชุมจำนวน ๓๑ คน ดังนั้น จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิออกเสียงจำนวน ๑๐๔ คน

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้แจ้งผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบฐานะการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องของบุคคลที่ให้ถ้อยคำกับผู้ร้อง รวมทั้งข้อมูลของพรรคผู้ถูกร้องที่เกี่ยวข้องกับคำร้องเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยต่อไป คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งจากการให้ถ้อยคำของผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๒ คน ให้ถ้อยคำว่าไม่ทราบว่ามีการประชุม ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมแต่อย่างใด ผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๔ คน ให้ถ้อยคำว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง นอกจากนี้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรคไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓ คน และเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น จำนวน ๑ คน และจากการตรวจสอบเพิ่มเติมจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองพบว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๓ คน ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องรวมทั้งผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำว่าบางคนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ยืนยันการเป็นสมาชิกพร้อมทั้งเอกสารแต่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวการประชุมใหญ่สามัญจึงมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๘๑ คน ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๐ และตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

และความปรากฏต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ร้องได้ลงนามในคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่าพฤติการณ์ต่าง ๆ ตามคำร้องเกิดจากความประมาทเลินเล่อโดยสุจริตใจ มิได้มีเจตนาอื่นใดแอบแฝงจากความไว้เนื้อเชื่อใจใน “ผู้อำนวยการการเลือกตั้งของพรรค” เพราะเป็นผู้จัดทำเอกสารต่าง ๆ เสนอต่อผู้ถูกร้องโดยตรง จึงไม่เกิดความเฉลียวใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้ถูกร้องมิได้จงใจกระทำผิด ส่วนการตรวจสอบข้อมูลสมาชิกนั้นข้อมูลสมาชิกดังกล่าวได้เก็บรักษาไว้ ณ ที่สำนักงานของผู้ถูกร้อง และผู้ร้องไม่สามารถทราบจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทิน ผู้ร้องจะตรวจสอบการเป็นสมาชิกจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องอย่างเดียวหาได้ไม่ เมื่อที่ประชุมในขณะนั้นเห็นว่า มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๓๕ คนจริงครบองค์ประชุมไม่มีผู้ใดคัดค้านที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เริ่มประชุมได้ย่อมต้องถือตามมตินั้น และ ผู้ร้องจะเรียกเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๙ คืนได้เมื่อมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ถูกร้องได้คืนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๙ แล้ว

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปคดีมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และ

มาตรา ๙๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖๙ กำหนดให้การประชุมใหญ่สามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรคที่เป็นกรรมการบริหารพรรค เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น ผู้แทนของสาขาพรรคในกรณีที่มีสาขาพรรค สมาชิกที่ทราบข่าวการประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรคจากคณะกรรมการบริหารพรรคและจากสมาชิกสามัญและข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยผู้ถูกร้องแจ้งต่อผู้ร้องว่า ได้จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๓๕ คน แต่ไม่นับเป็นองค์ประชุม ๓๑ คน จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิออกเสียง ๑๐๔ คน ที่ประชุมได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค พร้อมเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ แต่ข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายละเอียดบุคคลที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้ถูกร้อง ตามชื่อที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ ปรากฏว่า ผู้ที่อ้างว่าเข้าร่วมประชุม ๑๒ คน ต่างยืนยันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมจริง และไม่ได้ลงลายมือชื่อ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า ผู้มีลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ ๑๒ คน ยืนยันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อในการประชุมใหญ่สามัญก็เพียงพอที่จะทำให้เห็นว่า การประชุมใหญ่สามัญของพรรคผู้ถูกร้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ตรวจสอบการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจากฐานข้อมูลของผู้ถูกร้อง แต่ไปตรวจสอบการเป็นสมาชิกจากฐานข้อมูลของผู้ร้องอย่างเดียวจึงฟังไม่ขึ้น ทั้งยังปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมอีก ๔ คน ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง นอกจากนั้น หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำว่า กรรมการบริหารพรรค ๓ คน ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค และเป็นสมาชิกพรรคซ้ำกับพรรคอื่น ๑ คน ทั้งการตรวจสอบจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองพบว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรค ๓ คน ก็ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วย ดังนั้น ถือได้ว่าผู้ที่มีรายชื่อเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๓ คน ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่อาจนับเป็นองค์ประชุม จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมที่นับเป็นองค์ประชุมได้จริง จำนวน ๘๑ คน ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๐ ที่กำหนดไว้ว่า การประชุมใหญ่สามัญจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ ของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เมื่อนับจากวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่ายังอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยช่วยไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอักขราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานิศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษธา

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๕๘ ก วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
พันโท ณัติพนธ์ สุขยิ่ง

ย่อโดย พันโท ณัติพนธ์ สุขยิ่ง
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๗

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๑ วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

๑.๑ อัยการสูงสุด ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) (๒) และมาตรา ๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ โดยมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยนางอนงค์วรรณ เทพสุทิน หัวหน้าพรรค เนื่องจากนายสุนทร วิลาวัลย์ กรรมการบริหารพรรคและเป็นรองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) และ (๒) ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตามบัญชีรายชื่อเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒ ทั้งหมดหรือจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคที่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบการกระทำของผู้สมัคร มีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ โดยขอให้เป็นดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งโต้แย้งการมีผลบังคับใช้ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำร้องแก้ไขเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานของคู่กรณีแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีไม่จำเป็นต้องเรียกเอกสารหลักฐานอื่นตามที่คู่กรณีร้องขออีก ศาลจึงงดการไต่สวน ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๗ และเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องหรือผู้แทนแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดี มีประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งเกี่ยวกับความมีผลบังคับใช้ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจนำข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการสั่งรับคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตยไว้พิจารณาวินิจฉัยและดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปได้ เพราะพ้นระยะเวลาการบังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ วรรคห้า และการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาไม่ต้องด้วยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๗) นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคห้า บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ตรา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีและใช้ข้อกำหนดดังกล่าวในการพิจารณาวินิจฉัยคดีมาโดยตลอด และข้อกำหนดดังกล่าวในหมวด ๒ อำนาจศาล ข้อ ๑๗ (๑๗) ก็เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ขณะที่ทำการวินิจฉัยคำร้องนี้ อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติและระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ วรรคห้า ที่กำหนดให้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการเท่านั้น โดยไม่ได้มีบทบัญญัติว่าหากตราไม่เสร็จภายในกำหนด ให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยที่ศาลออกใช้บังคับเป็นอันสิ้นผลไปแต่อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงยังใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่อไปได้

ประเด็นแห่งคดีที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคมัชฌิมาธิปไตยและกรรมการบริหารพรรคมัชฌิมาธิปไตย กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การเลือกตั้งของประเทศเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบทบัญญัติป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดซื้อสิทธิซื้อเสียงของประชาชนเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง อันเป็นวิธีการที่นักการเมืองส่วนหนึ่งใช้กันมานานจนเป็นความเคยชินแล้วกลายเป็นจุดเปราะบางทางการเมืองที่นักการเมืองผู้กระทำไม่รู้สำนึกว่าเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ทำให้การเมืองและประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากนักการเมืองเหล่านี้เมื่อเข้าสู่อำนาจแล้ว ย่อมใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยไม่มีความละอาย เพื่อเตรียมไว้สำหรับใช้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเพื่อให้ได้อำนาจสำหรับแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบต่อไป เป็นวัฏจักรที่เลวร้ายอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดมาตรการป้องกันและกำหนดวิธีการลงโทษไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดเพื่อป้องกันนักการเมืองที่ไม่สุจริตเหล่านี้ ไม่ให้มีโอกาสเข้ามาก่อให้เกิดความเสื่อมเสียทางการเมือง และเพื่อส่งเสริมนักการเมืองที่ตั้งมั่นอยู่ในสุจริตธรรม ให้ได้มีโอกาสทำภารกิจอันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ ๑ นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคมัชฌิมาธิปไตยและกรรมการบริหารพรรคมัชฌิมาธิปไตย กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาการกระทำความผิดของนายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง นั้น ผ่านกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว อันเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ อันเป็นกระบวนการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓

ประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้วินิจฉัยตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นการทุจริตการเลือกตั้ง ประเด็นข้อเท็จจริงเรื่องการกระทำของนายสุนทร วิลาวัลย์ เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ หรือไม่ จึงถือเป็นที่ยุติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดที่มิได้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและดุลพินิจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติไว้เป็นการเด็ดขาดว่า ถ้ามีการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องและคำแถลงการณ์ของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจะยืนยันว่าพรรคการเมือง หัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรค จะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตาม กฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจโต้แย้งได้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากความผิดในการทุจริตซื้อสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษที่ผู้กระทำจะใช้วิธีการอันแยบยลยากที่จะจับได้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารพรรคจะต้องคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมทำงานกับพรรค และคอยควบคุม ดูแล สอดส่องไม่ให้คนของพรรคกระทำความผิด โดยมีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคจะต้องรับผิดในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนที่ไปกระทำความผิดด้วย ในทำนองเดียวกันกับหลักความรับผิดของนิติบุคคลทั่วไปที่ว่า ถ้าผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลไปกระทำการใดที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลจักต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นด้วย จะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ คดีนี้จึงถือได้ว่า มีเหตุตามกฎหมายที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าสมควรยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่

โดยที่ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองอันเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเป็นแบบอย่างที่ถูกต้อง ชอบธรรม และสุจริต การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง ควรได้มาด้วยความบริสุทธิ์ ด้วยความนิยมในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองผู้ถูกร้องเป็นหลัก มิใช่ได้มาเพราะผลประโยชน์หรืออามิสสินจ้างที่เป็นเหตุจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้ กรรมการบริหารพรรคทุกคนก็ควรต้องช่วยกันทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่ง ตลอดจนกรรมการบริหารพรรคด้วยกันเอง มิให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดฝ่าฝืนกฎหมาย แต่นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องกลับใช้วิธีการอันผิดกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง ทำให้ผู้ถูกร้องได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องถือว่าผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องร้ายแรง

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้กระทำผิดตามมาตรา ๒๓๗ วรรคสอง จะต้องเป็นบุคคลคนละคนกับบุคคลผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง และยืนยันว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ไม่มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นั้น เห็นว่า หากผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเสียเองย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวแล้วว่า กรรมการบริหารพรรคคนนั้นมีทั้งเจตนาและการกระทำผิด ยิ่งกว่าเพียงรู้เห็นเป็นใจกับผู้อื่นเสียอีก จึงย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนอื่นเป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอีกต่อไป เพราะกรรมการบริหารพรรคที่กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง ก็มีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรคในขณะกระทำความผิดด้วย จึงเป็นกรณีที่ร้ายแรงกว่ากรณีบุคคลอื่นที่มิใช่หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กระทำ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า เมื่อกฎหมายห้ามกระทำสิ่งชั่วร้ายใดไว้ สิ่งที่ชั่วร้ายมากกว่านั้นย่อมถูกห้ามไปด้วย ซึ่งตรงกับสามัญสำนึกของสุจริตชนทั่วไป และตรงกับตรรกะที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” ข้ออ้างของพรรคผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น

การที่นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง มีบทบาทสำคัญในพรรค จึงเป็นผู้มีหน้าที่ต้องควบคุมและสอดส่องดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนบริหารอยู่ กระทำการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กลับเป็นผู้มากระทำความผิดเสียเอง อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ดีงาม และเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

ประเด็นที่พรรคผู้ถูกร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ แต่เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกัน พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การสิ้นสุดสภาพนิติบุคคลของพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การยุบพรรคเป็นการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองประเภทหนึ่งที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ มิใช่จำกัดเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งให้ยุบพรรค แต่มีอำนาจสั่งให้เลิกกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสามเท่านั้น เห็นว่า การร้องขอให้ยุบพรรคตามคำร้องในคดีนี้

เป็นการร้องขอให้ยุบพรรคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ มิใช่การร้องขอให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๘ เพียงลำพัง ศาลจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ยุบพรรคได้โดยไม่จำต้องสั่งให้เลิกกระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม สำหรับการยื่นคำร้องของผู้ร้อง นั้น เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ และได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามครรลองแห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทุกประการแล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ หัวหน้าพรรคได้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้ว จึงถือว่ากรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งแล้ว นั้น เห็นว่า แม้หัวหน้าพรรคจะลาออกทำให้กรรมการบริหารทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ตามข้อบังคับของพรรคมัชฌิมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๐ วรรคห้า กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ เช่นนี้ จึงต้องถือว่านายสุนทร วิลาวัลย์ ยังคงมีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรคมัชฌิมาธิปไตยอยู่ในขณะเกิดเหตุแม้เป็นเพียงผู้รักษาการก็ไม่ทำให้ฐานะเปลี่ยนแปลงไป

ประเด็นที่ ๓ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการเน้นย้ำตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับตามกฎหมายว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคแล้วจะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอื่นได้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในคดีนี้ เป็นการเพิกถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๘ วรรคสี่ มิใช่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิอาจลบล้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

ส่วนประเด็นคำขอหรือคำโต้แย้งอื่นของผู้ถูกร้อง นั้น เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามที่กล่าวครบถ้วนแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยให้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคมัชฌิมาธิปไตยและกรรมการบริหารพรรคมัชฌิมาธิปไตย ซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๖ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ. กค. ๖
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสิทธิพร เศาภายน
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๑ **วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

อัยการสูงสุด ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติไทย ผู้ถูกร้อง เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ ดังนี้

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมาประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าทั่วประเทศ ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา ผู้ถูกร้อง มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเลขที่ ๕/๒๕๒๕ ตั้งแต่วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ต่อมาผู้ถูกร้องได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องได้เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ จำนวน ๕๕ คน โดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรค และนายมณเฑียร สงฆ์ประชา เป็นรองเลขาธิการพรรค และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘

๑.๒ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ส่งพยานหลักฐานให้ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง สรุปความได้ว่า

๑.๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชัยนาทว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท เขตเลือกตั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากนายมณเฑียร สงฆ์ประชา ผู้สมัครหมายเลข ๑๑ และนางนันทนา สงฆ์ประชา ผู้สมัครหมายเลข ๑๒ ของพรรคผู้ถูกร้อง ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ นายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา ได้บังอาจก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ตัวแทน (หัวคะแนน) จัดเตรียมเพื่อจะให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หอประชุมโรงเรียนชัยนาทพิทยาคม ๑ เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่นายมณเฑียร สงฆ์ประชา และ นางนันทนา สงฆ์ประชา

๑.๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ นางศรีประไพ โตเพ็ง และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล จัดเตรียมเพื่อจะให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หอประชุมโรงเรียนชัยนาทพิทยาคม ๑ เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่นายมณเฑียรสงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา โดยมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่านายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา ก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ จึงมีความเห็นว่า การจัดเตรียมเพื่อจะให้เงินดังกล่าวน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท เขตเลือกตั้งที่ ๑ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา ผู้สมัครหมายเลข ๑๑ และนางนันทนา สงฆ์ประชา ผู้สมัครหมายเลข ๑๒ พรรคผู้ถูกร้อง เป็นเวลาหนึ่งปี และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท เขตเลือกตั้งที่ ๑ จำนวน ๒ คน ใหม่ รวมทั้งให้ดำเนินคดีอาญาแก่นายมณเฑียร สงฆ์ประชา นางนันทนา สงฆ์ประชา นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ นางศรีประไพ โตเพ็ง และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล และแจ้งความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕

๑.๒.๓ คณะกรรมการตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการพิจารณาและวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานในสำนวนการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ประกอบกับมาตรา ๑๐๓ จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำการใดโดยไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ ให้งดการประกาศผลการเลือกตั้งของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนาสงฆ์ประชา เป็นเวลาหนึ่งปี และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท เขตเลือกตั้ง ที่ ๑ จำนวน ๒ คน ใหม่ รวมทั้งให้ดำเนินคดีอาญาแก่นายมณเฑียร สงฆ์ประชา นางนันทนา สงฆ์ประชา นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ นางศรีประไพ โตเพ็ง และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล

๑.๒.๔ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติจากการประชุมครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ ให้ส่งความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็น ข้อกฎหมายว่า กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง เสียเอง จะถือว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้กระทำการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง หรือไม่

พร้อมทั้งให้ส่งความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕

๑.๒.๕ คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองแล้ว จึงเป็นกรณีที่ต้องถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อไป

๑.๒.๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑ เปิดโอกาสให้ผู้แทนผู้ถูกร้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ควรนำความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนที่เห็นว่าการกระทำความผิดของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา เป็นการกระทำส่วนตัวในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาประกอบการพิจารณาด้วย

๑.๒.๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยที่ประชุมเสียงข้างมาก ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ เห็นชอบตามความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง และคณะกรรมการ ที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เห็นว่าการกระทำของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง จึงส่งหลักฐานพร้อมสำนวนการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวให้ผู้ร้อง เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕

๑.๒.๘ ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ จึงมีหนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งคณะทำงานขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมและ ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้แทนสำนักอัยการสูงสุดได้ตั้งคณะทำงานขึ้น ซึ่งคณะทำงานได้ข้อยุติเป็นเอกฉันท์ให้แจ้งผู้ร้องให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๑.๓ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้

๑.๓.๑ มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) (๒) และมาตรา ๙๕

๑.๓.๒ มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ โดยขอให้เป็นดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๔ ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปความได้ว่า

๑.๔.๑ การที่ผู้ร้องบรรยายคำร้องเกี่ยวกับนายมณเฑียร สงฆ์ประชา เป็นเรื่องที่บรรยายถึงการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ ซึ่งไม่อาจถือได้ว่านายมณเฑียร สงฆ์ประชา เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ร้องจะต้องบรรยายให้ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ด้วยว่า หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด ซึ่งไม่ใช่นายมณเฑียร สงฆ์ประชา เป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย การกระทำของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำของผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง หรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง อีกทั้ง คดีนี้ไม่มีประจักษ์พยานหรือพยานหลักฐานใดอันควรเชื่อได้ว่า นายมณเฑียร สงฆ์ประชา มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนางศรีประไพ โตเพ็ง นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล มีเพียงการจัดเตรียมพยานแวดล้อมที่เป็นคนของคู่แข่งขันทางการเมืองของพรรคการเมืองอื่นมาให้การปรักปรำและขยายความให้เชื่อมโยงกับบุคคลทั้งสามเท่านั้นนายมณเฑียร สงฆ์ประชา จึงมิได้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) (๒) และมาตรา ๙๕ ตามที่ถูกกล่าวหา

๑.๔.๒ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติโดยพิจารณาจากรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น โดยมิได้นำรายงานการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนจังหวัดชัยนาท ย่อมถือเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงทำให้มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและโดยเที่ยงธรรม

๑.๔.๓ ตามที่นางศรีประไพ โตเพ็ง นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล ได้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๑๓๗ ข้อกล่าวหาดังกล่าว ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนจังหวัดชัยนาทเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล จึงให้ยุติเรื่องในส่วนคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรเมืองชัยนาทเห็นสมควร “สั่งไม่ฟ้อง” ประกอบกับพนักงานอัยการ ก็มีคำสั่งไม่ฟ้อง เป็นผลให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากนายมณเฑียร สงฆ์ประชา นางนันทนา สงฆ์ประชา นางศรีประไพ โตเพ็ง นางศิริรัตน์ เปี่ยมเพ็ชร์ และนางธิดารัตน์ เหล็กทะเล มิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งกรณีนี้ก็ไม่มีเหตุจูงใจที่ผู้ถูกร้องจะกระทำการใด ๆ อันมีผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑.๔.๔ คดีนี้มีการตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนจังหวัดชัยนาทและคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนให้ทำการสอบสวนเรื่องเดียวกัน อันเป็นการสืบสวนสอบสวนซ้ำซ้อนกัน ทั้งการสอบสวนในประเด็นที่ถูกกล่าวหาก็ไม่มีความชัดเจน

๑.๔.๕ ตามคำร้องของผู้ร้องระบุว่า “นางศรีประไพ โตเพ็ง ได้ให้เงินแก่นางสาวณัฐกานต์ เกิดเอี่ยม จำนวน ๔๐๐ บาท และได้พูดจูงใจให้นางสาวณัฐกานต์ เกิดเอี่ยม ให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ นายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา” นั้น ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่า ไม่เคยให้เงินแก่นางสาวณัฐกานต์ เกิดเอี่ยม จำนวน ๔๐๐ บาท หรือพูดจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่นายมณเฑียร สงฆ์ประชา กับนางนันทนา สงฆ์ประชา ตามที่ถูกกล่าวหา

๑.๔.๖ เมื่อพิจารณาจากสำนวนการคัดค้านเลขที่ ๗/๒๕๕๐ ที่มีนายประวิทย์ ม่วงโพธิ์ ว่ามีพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องรู้เห็นการกระทำความผิด คือ นายประกอบ แย้มเจิม นายสนาน บินชัย และนางประมวล แย้มเจิม แต่เมื่ออนุกรรมการเรียกพยานดังกล่าวมาสอบสวนพบว่า พยานทั้งสามคนปฏิเสธและยืนยันว่าไม่เคยรับเงินจากผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท แต่อย่างใด แสดงให้เห็นได้ว่า นายประวิทย์ ม่วงโพธิ์ มีเจตนาสร้างพยานหลักฐานเท็จและกลั่นแกล้งนายมณเฑียร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา ให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๑.๔.๗ ตามบัญชีรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ที่ผู้ร้องได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นบัญชีรายชื่อซึ่งไม่เป็นปัจจุบันมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นธรรมต่ออดีตกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๒ คน ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรค ในขณะที่เกิดเหตุถูกกล่าวหา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีไม่จำเป็นต้องเรียกเอกสารหลักฐานอื่นตามที่คู่กรณีร้องขออีก ศาลจึงงดการไต่สวน และเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องหรือผู้แทนแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) (๒) และมาตรา ๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ นายมณเฑียร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคชาติไทยและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาการกระทำความผิดของนายมณเฑียร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง นั้น ผ่านกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า นายมณเฑียร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓

ประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้วินิจฉัยตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงถือเป็นที่ยุติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดที่มิได้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและดุลพินิจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติไว้เป็นการเด็ดขาดว่า ถ้ามีการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลา ห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดของกฎหมาย ที่บัญญัติไว้เด็ดขาดแล้ว แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้ คดีนี้จึงถือได้ว่ามีเหตุตามกฎหมายที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าสมควรยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง จะต้องเป็นบุคคลคนละคนกับบุคคลผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง และยืนยันว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ไม่มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นั้น เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้กำหนดมาตรการป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว นั้น เห็นว่า แม้ตามคำแถลงการณ์ของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจะเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจอยู่มากก็ตาม แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำความผิดโดยผู้ที่เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ผู้ถูกร้องย่อมต้องรับผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ประเด็นที่ ๓ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับตามกฎหมายว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคแล้วจะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอื่นได้

ส่วนประเด็นตามคำขอหรือคำโต้แย้งอื่นของผู้ถูกร้อง นั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีตามที่กล่าวครบถ้วนแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยให้

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ให้ยุบพรรคชาติไทย ผู้ถูกร้อง เนื่องจากนายมณเฑียร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคชาติไทยและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ประกอบมาตรา ๒๓๗ วรรคสอง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคชาติไทยและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๖ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์ ผอ.กค. ๑
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์
กลุ่มงานคดี ๑

ಡಡಡ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑ **วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑**

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑.๑ อัยการสูงสุด ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ผู้ถูกร้อง คำร้องสรุปความได้ว่า

(๑) ผู้ถูกร้อง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ โดยได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเลขที่ ๙/๒๕๔๑ ตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ต่อมาผู้ถูกร้องได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องชุดใหม่ จำนวน ๓๗ คน โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค และนายยงยุทธ ติยะไพรัช เป็นรองหัวหน้าพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง นายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน กลุ่มจังหวัดที่ ๑ ในนามผู้ถูกร้อง และเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ นายวิจิตร ยอดสุวรรณ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ พรรคชาติไทย ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีใจความว่า การที่กลุ่มกำนันในอำเภอแม่จันเดินทางไปพบนายยงยุทธ ติยะไพรัช ซึ่งเป็นผู้บริหารพรรคผู้ถูกร้องที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ น่าเชื่อว่านายยงยุทธ ติยะไพรัช จะต้องมีการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินให้แก่กลุ่มกำนันดังกล่าว เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องหรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันน่าจะเป็นผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ปรากฏว่านายยงยุทธ ติยะไพรัช กับพวกได้รับเลือกตั้ง

วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ นายวิจิตร ยอดสุวรรณ ยื่นคำร้องขอถอนคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อนุญาต และในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้นายยงยุทธ ติยะไพรัช กับพวก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนขึ้นเพื่อพิจารณาคำร้องคัดค้านดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช และนางสาวละออง ติยะไพรัช กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๗ เห็นควรให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ติยะไพรัช กับพวก และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ ใหม่

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และการกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช เป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เห็นควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนายยงยุทธ ติยะไพรัช และให้ดำเนินคดีอาญาแก่นายยงยุทธ ติยะไพรัช ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๕๗ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ ใหม่ จำนวน ๑ คน แทนพวกของนายยงยุทธ ติยะไพรัช

(๕) วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๕๐๑๙/๒๕๕๑ วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช ได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเชียงรายมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ติยะไพรัช และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ จำนวน ๑ คน ใหม่ แทนพวกของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ติยะไพรัช มีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ ใหม่ จำนวน ๑ คน แทนนางสาวละออง ติยะไพรัช ซึ่งเป็นพวกของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ดังกล่าว

(๖) วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ติยะไพรัช และคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนมีความเห็นสรุปได้ว่า มีการให้เงินระหว่างนายยงยุทธ ติยะไพรัช กับกำนัน จำนวน ๑๐ คน จริง และผลของการกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องนั้น เห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช ได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕๓ และการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงรายมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคหนึ่ง อันเนื่องจากนายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งถือว่าเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกตำแหน่งหนึ่ง ได้กระทำการเพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการกระทำดังกล่าวมีผลผูกพันผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ซึ่งให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งศาลฎีกาที่ ๕๐๑๙/๒๕๕๑ จึงเห็นว่าการกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔

(๗) นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นด้วย จึงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นชอบตามความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ให้แจ้งผู้ร้องเพื่อดำเนินการต่อไป นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงส่งพยานหลักฐานพร้อมสำนวนการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวข้างต้นมาให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑

ผู้ร้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองส่งมาแล้ว จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑

๒. มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามบัญชีรายชื่อเอกสารท้ายคำร้องทั้งหมด หรือจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบการกระทำของผู้สมัคร มีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ โดยขอให้เป็นดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ สรุปได้ดังนี้

(๑) คำสั่งศาลฎีกาที่ ๕๐๑๙/๒๕๕๑ ไม่มีผลผูกพันผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่ใช่คู่ความในคดีดังกล่าว ทั้งนายยงยุทธ ติยะไพรัช ก็มิได้กระทำการใดอัน

เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันมีผลทำให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการใดอันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันจะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

(๒) ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการใดที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) และ (๒) ด้วยเหตุผลที่ว่า พรรคการเมือง และการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองย่อมเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อประชาชน และถือเป็นองค์กรตัวแทนทางการเมืองของประชาชนและมีบทบาทต่อประเทศชาติ

(๓) หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่มีผู้ใดมีส่วนรู้เห็นกับเรื่องที่นายยงยุทธ ติยะไพรัช ถูกกล่าวหา หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง

(๔) การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการยื่นคำร้องของผู้ร้องในคดีนี้ เป็นการละเมิดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ จึงมิได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังที่ได้ชี้แจงดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และได้ตรวจพยานหลักฐานของคู่กรณีแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีไม่จำเป็นต้องเรียกเอกสารหลักฐานอื่นตามที่คู่กรณีร้องขออีก ศาลจึงงดการไต่สวน ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๗ และเปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องหรือผู้แทนแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

คำร้องของผู้ร้องนี้ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องได้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นแห่งคดีที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ นายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ นายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๕๐๑๙/๒๕๕๑ ซึ่งประเด็นที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาจะเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ บัญญัติให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้โดยเฉพาะ จึงถือเป็นที่ยุติตามคำสั่งของศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาดังกล่าวได้ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มิใช่ศาลที่มีอำนาจรับวินิจฉัยอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาด้วย

ประเด็นตามคำคัดค้านของผู้ถูกร้องที่อ้างว่า คำสั่งของศาลฎีกาไม่มีผลผูกพันผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่น เพราะเป็นบุคคลภายนอกคดี นั้น เห็นว่า ประเด็นที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้ มิใช่ประเด็นที่ว่า ผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่นกระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ หรือไม่ แต่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า เมื่อนายยงยุทธ ติยะไพรัช ในฐานะรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้มีการยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ หรือไม่ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคคนอื่น เป็นผู้กระทำผิดด้วยหรือไม่ คำคัดค้านของผู้ถูกร้องจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับวินิจฉัยให้เป็นอย่างอื่นให้ต่างไปจากศาลฎีกาได้

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องคัดค้านว่า การกระทำที่มีการกล่าวหาว่า นายยงยุทธ ติยะไพรัช กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ถูกร้องจะมีมติส่งนายยงยุทธ ติยะไพรัช เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง นายยงยุทธ ติยะไพรัช จึงมิได้เป็น “ผู้สมัคร” ในขณะกระทำความผิด นั้น เห็นว่า ศาลฎีกาได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้แล้วว่า แม้ขณะกระทำผิดจะยังมิได้เป็น “ผู้สมัครรับเลือกตั้ง” ก็ตาม แต่ภายหลังได้สมัครรับเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นการกระทำในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้เช่นกัน

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดของกฎหมายที่บัญญัติไว้เด็ดขาดแล้วว่า หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กฎหมายให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้น กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ข้อเท็จจริง พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคจะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตาม กฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจโต้แย้งได้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดในการทุจริตซื้อสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษที่ผู้กระทำจะใช้วิธีการอันแยบยลยากที่จะจับได้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารพรรค จะต้องคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมทำงานกับพรรค และคอยควบคุม ดูแล สอดส่องไม่ให้คนของพรรคกระทำความผิด โดยมีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคจะต้องรับผิดในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนที่ไปกระทำผิดด้วย ในทำนองเดียวกันกับหลักความรับผิดของนิติบุคคลทั่วไปที่ว่า ถ้าผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลไปกระทำการใดที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลจักต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นด้วย จะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ คดีนี้ จึงถือได้ว่า มีเหตุตามกฎหมายที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าสมควรยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง จะต้องเป็นบุคคลคนละคนกับบุคคลผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง และยืนยันว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่นไม่มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นั้น เห็นว่า หากผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเสียเอง ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวแล้วว่า กรรมการบริหารพรรคคนนั้นมีทั้งเจตนาและการกระทำผิดยิ่งกว่าเพียงรู้เห็นเป็นใจกับผู้อื่นเสียอีก จึงย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนอื่น เป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอีกต่อไป

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรมีความเข้มแข็ง ไม่สามารถถูกยุบได้โดยง่าย นั้น เห็นว่า การเป็นองค์กรที่เข้มแข็งจะต้องเป็นการเข้มแข็งที่มีคุณภาพมาตรฐานโดยดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยความสุจริต แม้พรรคที่หย่อนคุณภาพมาตรฐานจะถูกยุบ แต่บุคคลที่มีอุดมการณ์อันบริสุทธิ์ทางการเมืองตรงกันย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้ การยุบพรรคการเมืองที่กระทำผิด จึงเป็นการปลูกฝังการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้กำหนดมาตรการป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยจัดประชุมชี้แจงให้ผู้สมัครของผู้ถูกร้องทราบแล้ว นั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าว แม้หากจะได้กระทำจริงก็มิได้เป็นข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายในกรณีที่หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไปทำผิดเสียเอง ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำความผิดโดยผู้ที่เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว ผู้ถูกร้องย่อมต้องรับผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องมิได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ตามที่มีการกล่าวหา นั้น เห็นว่า ประเด็นนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การกระทำของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ทำให้การเลือกตั้งจังหวัดเชียงรายไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งยังผลให้ผู้ถูกร้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากขึ้น อันเป็นประโยชน์สำคัญประการหนึ่ง

สำหรับประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการยื่นคำร้องของผู้ร้องในคดีนี้เป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มิได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้น เห็นว่า ประเด็นการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการยื่นคำร้องคดีนี้ ผู้ร้องเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ และได้ดำเนินการมาโดย

ถูกต้องตามครรลองแห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทุกประการแล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การที่นายยงยุทธ ติยะไพรัช ในฐานะรองหัวหน้าพรรคซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาหลายสมัย มีบทบาทสำคัญในพรรคจนได้รับยกย่องให้เป็นรองหัวหน้าพรรคและประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นผู้มีหน้าที่ต้องควบคุมและสอดส่อง ดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนบริหารอยู่กระทำการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กลับเป็นผู้มากระทำความผิดเสียเอง อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ดีงามและเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

ประเด็นที่ ๓ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการเน้นย้ำตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับตามกฎหมายว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิด เป็นเวลาห้าปี ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอื่นได้ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องและผู้เกี่ยวข้องที่อ้างว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง จะต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองแต่ละคนมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย ฯ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ นั้น เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในคดีนี้ เป็นการเพิกถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ มิใช่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็มิอาจลบล้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องและผู้เกี่ยวข้องในประเด็นนี้ทั้งหมดจึงฟังไม่ขึ้น

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า ให้ยุบพรรคพลังประชาชน ผู้ถูกร้อง เนื่องจากนายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้

เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ประกอบมาตรา ๒๓๗ วรรคสอง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๐ ก วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๒

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๓ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอธิปไตย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอธิปไตย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๔๒ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน และรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองดังกล่าวต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ซึ่งพรรคการเมืองผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ตรวจสอบพบว่าเป็นรายงานการดำเนินกิจการที่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงเสนอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ผู้ร้องจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือชี้แจงการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่า พรรคการเมืองผู้ถูกร้องได้รับการจัดตั้งเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ สถานะของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ณ สิ้นวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ มีสมาชิกจำนวน ๑๐๗ ราย และยังไม่มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขามีคุณสมบัติไม่ครบ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมใหญ่ประจำปีได้ตามมาตรา ๒๘ เมื่อการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องผ่านการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ประจำปี และต้องรายงานต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องจึงได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อผู้ร้องไป โดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๓๙/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีพรรคการเมืองผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัย

๑) มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคสอง

๒) มีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคสอง จะจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๑๗ (๒๐)

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุสมควรที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕)

ข้อเท็จจริงฟังตามคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ว่า ผู้ร้องได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ตรวจสอบพบว่า รายงานดังกล่าวไม่ได้จัดทำโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กรณีนี้ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องมีสมาชิกพรรคจำนวน ๑๐๗ ราย และยังไม่มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา จึงไม่อาจจัดประชุมใหญ่เพื่อพิจารณารายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ได้นั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ และเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้องตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แต่หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง ผู้ร้องสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องรายงานให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด ปรากฏว่า ผู้ร้องยังไม่ได้รับรายงานตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะไม่รายงานตามที่ผู้ร้องสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ ๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่าในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองดังกล่าวต้องยุบไป นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อกรณีมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใด ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบ

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอธิปไตย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๕๐ ก วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๓ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคกฤษไทยมั่นคง

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ข้อกล่าวอ้างตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน และรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองดังกล่าวต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้อง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ตรวจสอบพบว่าเป็นรายงานที่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ถูกร้องให้จัดทำรายงานให้ถูกต้องตามความเป็นจริงแล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้รับรายงานของพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ร้องภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคสอง

๒. มีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคสอง จะจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นเหตุให้ยุบพรรค

การเมืองผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง แล้วมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยได้

๓. <u>สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า

นายชัตฐยกรณ์ (กฤศณณพงศ์) นุสติพรลภัส หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง ต่อมาวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งจำนวนสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องที่ลดลง จำนวน ๑๓ คน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องทั้งหมดต่อผู้ร้อง หลังจากนั้น วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องรับทราบการลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องทั้งหมด จำนวน ๑๓ คน และให้รองหัวหน้าพรรคการเมืองลำดับต้นทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคการเมืองดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงไปยังผู้ร้องตามนัยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมาวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ นายชัตฐยกรณ์ (กฤศณณพงศ์) นุสติพรลภัส พร้อมทั้งกรรมการบริหารพรรคทุกคน ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อผู้ร้อง ส่วนนายวสันต์ ฝีมือช่าง มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า ตนเองได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จึงไม่สามารถทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคมายังผู้ร้องได้ ผู้ถูกร้องยืนยันว่าได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ร้องทราบแต่ผู้ร้องเพิ่งมีหนังสือแจ้งมายังผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่ารายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง การแจ้งของผู้ร้องดังกล่าวเป็นการแจ้งภายหลังจากที่คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคไปหมดแล้ว จึงไม่มีบุคคลหรือคณะกรรมการบริหารพรรคที่จักดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ได้

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุสมควรที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ร้องได้รับรายงานการดำเนิน

กิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ตรวจสอบพบว่ารายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงมีหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องชี้แจงภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง กรณีที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้มีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อผู้ร้องแล้ว อีกทั้งการลาออกจากสมาชิกของกรรมการบริหารพรรค ทั้ง ๑๓ คน ทำให้ไม่มีกรรมการบริหารพรรคที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ นั้น เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องดังกล่าว ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง (๕) ที่จดแจ้งไว้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ร้องตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องทั้ง ๑๓ คน ต้องถือว่าผู้ถูกร้องยังคงมีหัวหน้าพรรคการเมืองที่สามารถดำเนินการให้การจัดทำรายงานเสนอต่อผู้ร้องได้ ข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่มีเหตุผลอันสมควรจึงรับฟังไม่ได้ กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ส่วนข้อกล่าวอ้างอื่นของผู้ถูกร้อง ไม่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบ

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคกฤษไทยมั่นคง ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ และให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

กรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๕๐ ก วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณุมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔ – ๕/๒๕๕๓ วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องรวมสองคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคพลังเกษตรกรที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคพลังเกษตรกรถูกยุบ ตามมาตรา ๙๗ และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคพลังเกษตรกร มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังเกษตรกร ตามมาตรา ๙๘ ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน

ตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า คำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๑ พรรคการเมืองผู้ถูกร้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้อง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานซึ่งไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และ ประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และถือว่าไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานให้ถูกต้องแล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการโดยขอผ่อนผันเวลา คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการให้เรียบร้อยภายในเวลาที่ชี้แจงมา จึงเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาล ส่วนคำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๔๒/๒๕๕๒ เป็นกรณีตาม มาตรา ๘๒ ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน จำนวน ๒,๒๕๖,๘๐๐.๐๐ บาท แต่ส่งเอกสารและหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ร้องได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงพร้อมทั้งให้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ผู้ถูกร้องไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวแต่อย่างใด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัย หรือไม่ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หากไม่รายงาน ให้นายทะเบียนสั่งให้รายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน

โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น และมาตรา ๘๒ ให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป มาตรา ๙๓ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น โดยให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาล ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจวินิจฉัย

๓. <u>สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและทางไต่สวน</u>

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่าสถานการณ์ทางด้านการเมืองมีความผันผวนมาก ทางพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จึงเลื่อนการประชุมใหญ่ของพรรคออกไป ในวันไต่สวนผู้ถูกร้องไม่มาศาลและไม่ได้หักล้างข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ศาลได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่ กรณีตามมาตรา ๔๒ เห็นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงาน ซึ่งการรายงานต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ ก่อนถึงกำหนดเวลารายงานผู้ร้องได้แจ้งผู้ถูกร้องให้ทำความเข้าใจและถือปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด เมื่อผู้ร้องตรวจสอบพบว่ารายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ผู้ถูกร้องก็ได้แจ้งให้จัดทำให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการโดยอ้างว่าตนบกพร่องและรู้เท่าไม่ถึงการณ์เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ เห็นว่าเมื่อผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ซึ่งผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดวิธีการในการจัดทำอย่างชัดเจนตลอดจนให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ข้ออ้างที่อ้างว่าไม่สามารถจัดประชุมใหญ่ได้ไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๓ ส่วนกรณีตามมาตรา ๘๒ เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแต่เอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานตามที่ผู้ร้องให้ดำเนินการ ฟังได้ว่าผู้ถูกร้องไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๒ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตาม มาตรา ๙๓

ประเด็นที่ ๒ หากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกตัดสิทธิตามมาตรา ๙๗ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ นั้นเห็นว่า ผู้ถูกร้องโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคซึ่งมีอำนาจหน้าที่

ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ เมื่อพรรคการเมืองผู้ถูกร้องไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๔ ก วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวณิชาภา ภูมินายก
นายสิทธิพร เศาภายน ผอ.กค.๖
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผชช.คก.

ย่อโดย นางสาวณิชาภา ภูมินายก
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๓ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยสรุปความได้ว่า

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๗ (๖๙) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติงบประมาณของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องตามโครงการและแผนงานที่เสนอขอรับการสนับสนุน จำนวน ๒๑ โครงการ วงเงิน ๖๘,๗๙๘,๔๐๐ บาท เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้มีจำนวน ๒ โครงการ ประกอบด้วย (๑) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลล์บอร์ด) วงเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๒ ป้าย (ที่ถูกคือ ๑๐ ป้าย) (๒) โครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) จำนวน ๑๗๕,๑๑๕ ป้าย (ที่ถูกคือ ๑๐๐,๐๐๐ ป้าย) วงเงิน ๓๗,๙๙๙,๙๕๕ บาท (ที่ถูกคือ ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท) โดยพรรคผู้ถูกร้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ๑๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท พรรคสมทบ ๑๘,๙๙๙,๙๕๕ บาท (ที่ถูกคือ ๑๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท) และในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โอนเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องไตรมาสแรก โดยนำฝากเข้าบัญชีพรรคประชาธิปัตย์ (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาย่อยกระทรวงการคลัง บัญชีเลขที่ ๐๖๘-๑-๐๓๑๙๙-๙ จำนวนเงิน ๕๕,๗๓๘,๔๐๐ บาท

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือที่ ปชป.๔๘๐๐๐๒๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ขอปรับปรุงโครงการและแผนงานของพรรคการเมืองที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยโครงการที่ (๑) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลล์บอร์ด) ขอปรับลดลง ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนโครงการที่ (๒) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) ขอนำเงินที่ขอปรับลดจากโครงการที่ (๑) จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาเพิ่มในโครงการที่ (๒) ซึ่งคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเห็นชอบให้ผู้ถูกร้องเปลี่ยนแปลงโครงการ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบ

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษว่า ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) มีพฤติการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องพาดพิงถึงผู้ถูกร้องรวม ๒ ข้อกล่าวหา คือ กรณีผู้ถูกร้องได้รับบริจาคเงินและทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้นายเกียรติ์อุดม เมนะสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดอุดรธานี พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นหนังสือขอให้ตรวจสอบและดำเนินการกับผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องใน ๒ ข้อกล่าวหาในทำนองเดียวกัน

วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนในเรื่องดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากส่งเรื่องให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา

ผู้ร้องได้มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน กรณีการกระทำของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องมีความเห็นเสนอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เห็นควรรับการพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วนโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาสรุปข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำผิดทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา โดยในข้อกล่าวหาที่ ๒ เห็นว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๓ และให้ผู้ร้องแจ้งต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และมาตรา ๙๕ ทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๕ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๙๓

๒. มีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ที่ต้องยุบไปเนื่องจากไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามมาตรา ๖๙ หรือตามมาตรา ๘๒ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ จะจดแจ้งการจัดตั้ง

พรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามมาตรา ๙๗

๓. มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ หรือให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐)

๓. <u>สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่เคยได้รับเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกร้องไม่ทราบและไม่เคยเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาที่ว่า บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ได้เข้าทำสัญญากับบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เพื่อทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นเรื่องส่วนตัวของบริษัททั้งสอง และบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ไม่เคยมอบเงินที่ได้จากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แก่ผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องในการเลือกตั้งแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องได้จัดทำโครงการและแผนงานในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๗ โดยมีโครงการตามแผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับคดีนี้ ๒ โครงการ และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติงบประมาณตามโครงการและแผนงานดังกล่าว นอกจากนี้การใช้เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการใช้เงินตามโครงการที่ผู้ถูกร้องได้รับการสนับสนุน ในปี ๒๕๔๘ และมีมติว่าผู้ถูกร้องได้ดำเนินการทุกอย่างเป็นไปตามระเบียบถูกต้องแล้ว จึงได้ยุติการสอบสวนเรื่องนี้ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมิได้ทำผิดระเบียบ หากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเห็นว่าเสียหายหรือผิดระเบียบ ก็สามารถสั่งให้ผู้ถูกร้องชดใช้เงินคืนได้อยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๓ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓

๔. <u>สรุปคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง และคำร้องคัดค้านของผู้ร้อง</u>

ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจทำความเห็นในการยุบพรรคการเมืองไว้ คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ามีเหตุสมควรจะยุบพรรคการเมืองตามที่ถูกร้องเรียนได้หรือไม่ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจทำความเห็นในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเท่านั้น และจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นการดำเนินการข้ามขั้นตอนและมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมส่งผลให้การทำความเห็นและการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ แม้ว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งจะได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้น แต่ก็เป็นการประชุมในฐานะที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่ในฐานะของนายทะเบียนพรรคการเมือง และผู้ร้องไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนและไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเป็นคดีนี้เพราะไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ข้อกล่าวหาของผู้ร้องเป็นการกล่าวหาว่ามีการใช้เงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนั้น ต้องร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง สรุปได้ว่า กรณีที่นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ในข้อกล่าวหาที่ ๒ ว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิดและให้ยื่นคำร้องให้ยุบพรรคตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ถือเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น การพิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีผู้ถูกร้องฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องนั้นเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว และมูลคดีนี้เป็นเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ถูกต้องและการจัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หาใช่เป็นกรณีการคัดค้านค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างไม่ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในเงื่อนเวลาที่จะต้องยื่นคำคัดค้านภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงนั้น ไม่มีกำหนดอายุความ

๕. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่

ประเด็นที่ ๕ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจะต้องถูกตัดสิทธิ หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามลำดับที่เหมาะสม เห็นควรวินิจฉัยในประเด็นที่ ๒ ก่อน

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรค ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๔๘ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในขณะยื่นคำร้อง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของสารบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะให้ยุบพรรคการเมืองในคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๐ การนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาพิจารณาวินิจฉัย นั้น หมายถึงการพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ หมายถึงบทบัญญัติที่กำหนดว่า การกระทำใดเป็นความผิด หรือกำหนดข้อห้ามหรือข้อบังคับในการปฏิบัติ แต่ในส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

การยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในวรรคสองว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” จะเห็นได้ว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบว่า มีพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะทราบเองหรือบุคคลใดแจ้งให้ทราบ นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าการกระทำตามที่ทราบมานั้น เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบหรือไม่ หากนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ย่อมเป็นกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ก็เพื่อให้การดำเนินการ ในเรื่องสำคัญเช่นนี้ เป็นไปโดยความรอบคอบ และการที่กฎหมายให้การพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดมีการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือไม่ เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น เนื่องจากมาตรา ๘๒ เป็นเรื่องของการกำกับดูแลการใช้

จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้อง รวมทั้งการปฏิบัติงานทางเอกสาร การจัดทำเอกสารให้ถูกต้อง การทำรายงานให้ถูกต้อง อันเป็นงานประจำตามปกติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องดูแลให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นประจำอยู่แล้ว มาตรา ๙๓ จึงบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ในการพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมือง กฎหมายมิได้บังคับว่า จะต้องพิจารณาด้วยตนเอง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจที่จะแต่งตั้งหรือขอความเห็นจากผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ รวมถึงการขอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถทำได้ แต่การตัดสินใจในขั้นนี้ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาและมีความเห็นก่อนว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้จะเป็นองค์กรที่ใหญ่กว่านายทะเบียนพรรคการเมือง ก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นว่า มีเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๒ หรือไม่ คงมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเท่านั้น

จากคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงและคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง ประกอบกับคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ นายทะเบียนพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษและนายเกียรติ์อุดม เมนะสวัสดิ์ ได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๒ กรณี คือ (๑) การที่บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินค่าจ้างทำสื่อโฆษณาให้กับบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เป็นการอำพรางการบริจาคเงินของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้กับผู้ถูกร้อง และ (๒) การใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้เงินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

หลังจากได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษและนายเกียรติ์อุดม เมนะสวัสดิ์ แล้ว นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสอบสวนและตรวจสอบ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำผิดทั้งสองกรณี โดยมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ ในประเด็นที่สองซึ่งเป็นมูลกรณีของคดีนี้ และได้รายงานผลการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แล้วมีมติด้วยเสียงข้างมาก ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งสองกรณี โดยในการลงมติดังกล่าว นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมการเสียงข้างน้อย มีความเห็นและลงมติ ทั้ง ๒ กรณีว่า (๑) ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้อง และ (๒) กรณีการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้เงินไม่ตรงตามความเป็นจริง ให้ยกคำร้องคัดค้านตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าวแล้ว นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมาก ซึ่งการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็น เสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันเดียวกันนั้น นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้บันทึกความเห็นไว้ท้ายหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ว่า “ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียน ฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วน โดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” และปรากฏตามเอกสารหมาย ร ๑๔ ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเพียงว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ จึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณามีมติ

นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้เรียกประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ โดยได้นำผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าว เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสำหรับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง และมติเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๕ โดยนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นส่วนตนตามที่ลงมติว่า “ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง” ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมกันอีกครั้ง โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มิได้เข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยถือว่าความเห็นส่วนตนของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ที่ลงมติไว้ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง

จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ความเห็นของประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติไว้เป็นความเห็นส่วนตน ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งที่ต่างกัน จึงมีภาระหน้าที่แตกต่างกันด้วย ปัจจัยที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่ามีภาระหน้าที่อย่างไร การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ หรือไม่ ก็เนื่องมาจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดการปฏิบัติของพรรคการเมืองเป็นอย่างดี ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง คงมีอำนาจเพียงตรวจสอบว่าความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีเหตุผลสมควรหรือไม่ ประเด็นการวินิจฉัยจึงต่างกันในสาระสำคัญ

ถึงแม้ว่าในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ได้ทำความเห็นไว้ ๒ ความเห็น คือ ความเห็นตามที่เกษียนสั่งให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนความเห็นในการลงมติในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เป็นการออกความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งความเห็นของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในการลงมติดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของมติที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะร่วมลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การลงมติดังกล่าวจึงแตกต่างจากการเกษียนสั่งที่ให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้มีความเห็นเช่นนั้นก่อนแล้ว จึงเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ความเห็นของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในการลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะหากจะถือเช่นนั้นก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ได้เคยลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งไปก่อนหน้านั้นแล้วในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องได้นำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการโดยมีการขอปรับโครงการและได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งก็หาได้มีการถือว่าความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ประการใดไม่ อนึ่ง การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องในคดีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีนี้ฉันใด การทำความเห็นส่วนตนของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงมิใช่การทำความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองฉันนั้น

นอกจากนี้การเกษียนสั่งของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในบันทึกข้อความ เอกสารหมาย ร ๑๓ นั้น ก็มิได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคหรือไม่ แต่เป็นเพียงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ได้เท่านั้น ทั้งการกระทำตามมาตรา ๙๔ ก็มิได้เกี่ยวกับการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองผิดกฎหมาย หรือการรายงานการใช้เงินไม่ตรงตามความเป็นจริง อันจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ที่จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ แต่อย่างใด เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนสาระสำคัญ จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

อนึ่ง มีเหตุผลในการวินิจฉัยอีกทางหนึ่งว่า เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งประสงค์ให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรด้วยกันเอง อันเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติที่กำหนดวิธีปฏิบัติของกระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองไว้แล้ว ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากการกระทำ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจที่จะควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

เป็นกระบวนการไว้ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๙๕

กรณีข้อกล่าวหาตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง นั้น มาตรา ๙๓ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องเสนอความเห็นด้วยว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ต่างกับกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ ที่มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบแล้ว กล่าวคือนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องตรวจสอบกรณีนั้นด้วยอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อน แล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมความเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นความเห็นที่เสนอให้ยุบพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับการตรวจสอบกลั่นกรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทั้งในกรณีเสนอให้ยุบหรือไม่ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฉะนั้นกรณีตามคำร้องคดีนี้ผู้ร้องจะเสนอความเห็นด้วยว่า ผู้ถูกร้องมีเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ร้องได้รับหนังสือขอให้ตรวจสอบผู้ถูกร้องของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และของนายเกียรติ์อุดม เมนะสวัสดิ์ แล้ว ต่อมาวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ ด้วยเหตุผลว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณียังมิใช่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยมีเหตุอันสมควรว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามข้อกล่าวหาดังกล่าวทั้งสองข้อกล่าวหา จึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการชุดที่มีนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทั้งสองข้อกล่าวหาแล้ว มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากส่งเรื่องให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ทั้งสองข้อกล่าวหา โดยผู้ร้องในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้ร่วมลงมติเป็นความเห็นเสียงข้างน้อย ให้ยกคำร้องที่ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสองข้อกล่าวหา เพราะไม่พบการกระทำผิดนั้น ความเห็นของผู้ร้องไม่ผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะผู้ร้องต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติเสียงข้างมากแต่โดยที่มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากเป็นการพิจารณารวมกันไปทั้งสองข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นกรณีต้องแยกพิจารณาแต่ละข้อกล่าวหาให้ชัดเจน เฉพาะมติกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ถือได้ว่าเป็นมติเสียงข้างมากสั่งการให้ผู้ร้องพิจารณามีความเห็นก่อนแล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาต่อไป เป็นข้อกล่าวหาที่ผู้ร้องชอบที่จะตั้งคณะกรรมการช่วยตรวจสอบก่อนเสนอความเห็นได้ ส่วนกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากสั่งการรวมกันไปว่า ให้ผู้ร้องพิจารณามีความเห็นก่อนแล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นความไม่ชัดเจนในการปรับบทบังคับใช้กฎหมายในองค์กรขณะนั้นเท่านั้น ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ความเห็นของเสียงข้างมากให้เหตุผลว่าข้อเท็จจริงทั้งสองข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกัน จึงยังคงมีมติให้แจ้งผู้ร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ เช่นเดิม โดยผู้ร้องและนายวิสุทธิ์ โพธิแท่น กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓

วรรคสอง และต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติเอกฉันท์ที่ชัดเจน ยืนยันเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง แสดงให้เห็นว่ามติเสียงข้างมากของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว โดยผู้ร้องไม่จำต้องเสนอความเห็นก่อนแต่อย่างใด กรณีถือได้ว่าคดีนี้ความได้ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องมีกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง แล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แล้ว ระยะเวลาที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าว

การที่ผู้ร้องมีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานอีก และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องแจ้งอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และมาตรา ๙๕ ทั้งสองข้อกล่าวหาอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าต่อมาวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ นั้น กระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นการตรวจสอบภายในองค์กร และเป็นเพียงการยืนยันการปรับบทบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจนภายในองค์กรที่ยังคงต้องอยู่ในบังคับตามระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง กำหนด เป็นกรณีต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติแต่งตั้งนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานในครั้งแรก และถือเป็นวันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องคดีนี้ในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ จึงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๖. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๔ ต่อ ๒) ว่า กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกต่อไป โดยฝ่ายข้างมาก ๑ เสียง ใน ๔ เสียง ให้เหตุผลว่า คดีนี้ถือว่าความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว การยื่นคำร้องตามข้อกล่าวหาคดีนี้จึงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนฝ่ายข้างมาก ๓ เสียง ใน ๔ เสียง ให้เหตุผลว่า ความยังไม่ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย อันจะเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง และนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นว่ามีเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ทั้งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังมิได้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด สำหรับความเห็นของประธานกรรมการการ

เลือกตั้งในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ มิใช่การทำความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๓ วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

อัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ (ผู้ถูกร้อง) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ (๕) สรุปได้ดังนี้

(๑) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงมาเพื่อให้ผู้ร้องดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ว่ามีพฤติการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีข้อกล่าวที่เกี่ยวข้องพาดพิงถึงพรรคประชาธิปัตย์ รวม ๒ กรณี คือ ข้อกล่าวหาที่ ๑ กรณีพรรคประชาธิปัตย์ได้รับบริจาคเงินและทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับเงินบริจาคตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ (๕) ส่วนข้อกล่าวหาที่ ๒ กรณีพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๓ นอกจากนี้ นายเกียรติ์อุดม เมนะสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นหนังสือ ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการกับพรรคผู้ถูกร้องใน ๒ กรณีดังกล่าวด้วย

(๒) วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนกรณีดังกล่าว โดยคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้ทำการสืบสวนสอบสวน รวม ๓ ครั้ง ซึ่งมีมติเป็นอย่างเดียวกันทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา โดยมีมติเสียงข้างมากเห็นควรยกคำร้องคัดค้านตามข้อกล่าวหาที่ ๑ และมีมติเอกฉันท์เห็นควรยกคำร้องคัดค้านตามข้อกล่าวหาที่ ๒

(๓) ในการประชุมครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเสียงข้างมากให้ส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งที่

๙/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

(๔) วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีอาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอันควรนำเข้าสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาโดยด่วน โดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง

(๕) ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาข้อกล่าวหาที่ ๑ กรณีผู้ถูกร้องรับบริจาคเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด อันอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ (๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่อผู้ร้องพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕

ในการนี้ ผู้ร้องเห็นว่า พยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอจึงมีหนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อตั้งคณะทำงานดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด ผลการดำเนินการของคณะทำงานได้ข้อยุติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

(๖) ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๕

๒. มีคำสั่งห้ามผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ต้องถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

๓. มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องขณะเกิดเหตุมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๓ หรือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐)

๓. <u>สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ดังนี้

(๑) การสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการสอบสวนความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งข้อกล่าวหาทั้งสองไม่ใช่คดีอาญาตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ หากแต่เป็นคดีใหม่แยกต่างหากจากคดีที่กล่าวหาบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับคดีที่กล่าวหายังไม่ได้รับอนุมัติให้เป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด

(๒) การกระทำของพรรคผู้ถูกร้องเกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงต้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้นมาใช้บังคับ

(๓) การที่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนมีมติให้ยกคำร้องกรณีข้อกล่าวหาของพรรคผู้ถูกร้องทั้ง ๓ ครั้ง ย่อมถือได้ว่ามติดังกล่าวเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นในการประชุมวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่มีความผิด ย่อมถือว่าคดีถึงที่สุดแล้วคำร้องย่อมตกไป ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่มีอำนาจหยิบยกคดีนี้ขึ้นมาพิจารณาอีก รวมทั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแต่งตั้งก็ไม่มีกฎหมายใดรองรับ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเพียงกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดทำสรุปแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องหรือหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องทราบว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการที่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายใด

(๕) การกล่าวหาว่าผู้ถูกร้องได้รับเงินบริจาคโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องร้องคัดค้านภายใน ๑๘๐ วัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ แต่คำร้องนี้ได้ยื่นคำร้องคัดค้านเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๖) พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้รับเงินบริจาคจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามที่กล่าวหาแต่อย่างใด

ต่อมา ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓ ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องทำความเห็นไปในทางใดทางหนึ่งว่ามีเหตุผลให้ยุบหรือไม่ให้ยุบพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ก่อน แล้วจึงเสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมความเห็นดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนอีกชั้นหนึ่งนั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ได้ให้ความเห็นตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายในสาระสำคัญ กรณีย่อมไม่มีผลทางกฎหมายที่จะทำให้ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องในคดีนี้ได้

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ระหว่างพิจารณา ศาลมีคำสั่งให้นำสำนวนและพยานเอกสารในคดีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๓ มาประกอบการพิจารณาในคดีนี้ และในการนี้เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายได้ จึงมีคำสั่งให้งดการไต่สวน สำหรับคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายนั้น เมื่อศาลเห็นว่า เมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาข้อกฎหมายได้แล้วจึงไม่จำต้องสั่งคำร้องนี้ โดยเรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณารวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คดีนี้เป็นการร้องขอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖๘ เป็นกรณีที่ให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองประบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องนี้มิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องเลิกกระทำการใด จึงมิใช่การร้องขอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ แต่เป็นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ เท่านั้น

ประเด็นที่ ๒ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน...” บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า เมื่อปรากฏเหตุว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและทำความเห็นก่อนว่า มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองใด และเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นแล้วจึงจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งเรื่องต่ออัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งอำนาจในการที่จะพิจารณาเบื้องต้นนั้นเป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายทะเบียนพรรคการเมือง การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนก็เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสำคัญเช่นนี้เป็นด้วยความรอบคอบ ในทางกลับกันหากนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้มีความเห็นว่ากรณีมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ด้วยเสียงข้างมากให้ส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากยังมิได้มีความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ถูกต้องเสียก่อน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งความว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะทำงานของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีอาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ข้อความของนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวยังมิได้มีความเห็นอย่างใดเลยว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่ อีกทั้งจากข้อความในเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องก็ระบุว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่า

พรรคประชาธิปัตย์อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ก็ได้เท่านั้น เมื่อพิจารณาความเห็นของนายอภิชาต สุขัคคานนท์ (ประธานกรรมการการเลือกตั้ง) ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งก็ได้มีความเห็นให้ยกคำร้อง เพราะพยานหลักฐานไม่พอฟังได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิด แม้จะไม่ถือว่าเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่ก็แสดงให้เห็นได้ว่า นายอภิชาต สุขัคคานนท์ นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการใดอันจะเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคแต่อย่างใด

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่ากรณีมีความเห็นจากนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อนว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ผู้ถูกร้อง จึงเป็นการข้ามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติ และไม่มีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก ๔ ต่อ ๓ ว่าผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๘ ตอน ๔๗ ก วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค. ๘
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสำราญ นาบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พรรคแรงงานขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่

๑. **<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>**

พรรคแรงงาน ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกเลิกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ให้พรรคผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองและขอให้วินิจฉัยว่า การไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคแรงงาน ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคสอง มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๑๓๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า พรรคผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ และได้ประชุมจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๒ จังหวัดพิจิตร เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ และประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๓ จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๑ แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ถูกร้องไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรค เนื่องจากในวันประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๒ นายคำปอน ทองคงหาญ ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นโฆษกสาขาพรรค และนายชูศิลป์ สะยะรักษ์ ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคเป็นสมาชิกพรรคมหาชน และในวันประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๓ นางสุพาพิส พันธะไชย ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นเลขานุการสาขาพรรค และนายสุริยา ประสิทธิ์สันต์ ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นเหรัญญิกสาขาพรรคเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสาขาพรรคทั้งสี่คนขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้อง มีผลให้คณะกรรมการสาขาพรรคผู้ร้องที่เหลืออยู่ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จึงได้ประกาศให้พรรคผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุที่พรรคผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการให้มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑) ตามมาตรา ๑๓๕ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง ผู้ถูกร้องจึงมีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า ผู้ร้องเป็นพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ เมื่อผู้ถูกร้องประกาศให้พรรคผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเลิกการประกาศดังกล่าว กรณีจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติได้ว่า ผู้ร้องได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ และเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ร้องได้จัดประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๒ ที่จังหวัดพิจิตร วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ร้องได้จัดประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๓ ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ถูกร้องไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคทั้งสองสาขา โดยให้เหตุผลว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสาขาพรรคทั้งสี่คนดังกล่าวข้างต้นขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งมีผลให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาพรรคมีตำแหน่งไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และเห็นว่าผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับผู้ถูกร้องจึงประกาศให้ผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่า ในวันประชุมจัดตั้งสาขาพรรคทั้งสองสาขา กรรมการสาขาพรรคทั้งสี่คนขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคและกรรมการสาขาพรรค หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า นายคำปอนได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกต่อนายทะเบียนสมาชิกพรรคมหาชน ตามสำเนาใบลาออก ฉบับลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๑ ส่วนนางสุพาพิส และนายสุริยาได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกต่อนายทะเบียนสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ตามสำเนาใบลาออก ฉบับลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ แต่นายทะเบียนสมาชิกพรรคมหาชนได้รับใบลาออกของนายคำปอนเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ และนายทะเบียนสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับใบลาออกของนางสุพาพิสและนายสุริยา เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ดังนั้น จึงต้องถือว่า นายคำปอนยื่นใบลาออกต่อนายทะเบียนสมาชิกพรรคมหาชน เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ส่วนนางสุพาพิสและนายสุริยายื่นใบลาออกต่อนายทะเบียนสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของแต่ละพรรคได้รับใบลาออกของบุคคลทั้งสาม และเมื่อนายคำปอนสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ และนางสุพาพิสกับนายสุริยาสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสามสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้องในขณะที่ยังคงเป็นสมาชิกพรรคมหาชนและพรรคประชาธิปัตย์อยู่ ดังนั้น สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้องของนายคำปอน นางสุพาพิส และนายสุริยา จึงสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๖) และขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคผู้ร้อง ดังนั้น จึงมีผลให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาพรรค ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ ที่เหลืออยู่ไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับนายชูศิลป์ไม่จำต้องพิจารณาสถานภาพความเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้องอีก เพราะไม่ทำให้ผลการวินิจฉัยการจัดตั้งสาขาพรรคผู้ร้องเปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ผู้ถูกร้องประกาศให้ผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่

เห็นว่า ผู้ร้องเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับก่อนและยังมิได้ดำเนินการให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือมีสาขาพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๒๖ ให้ดำเนินการให้ครบถ้วนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนดังกล่าว ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๓๕ วรรคสาม เมื่อผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ กรณีจึงเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ รกท. ผอ.สค. ๒
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรคชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พรรคชีวิตที่ดีกว่า (ผู้ร้อง) จัดประชุมใหญ่ประจำปีโดยได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคใหม่เนื่องจากนายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ผู้ร้องและได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ถูกร้อง) ทราบ ต่อมาผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่าองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง จึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค และข้อบังคับพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ แต่กรณีนายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคผู้ร้องทำให้คณะกรรมการบริหารสิ้นสุดลงทั้งคณะนั้นถูกต้องตามกฎหมายจึงตอบรับการเปลี่ยนแปลง ส่วนกรณีที่ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่โดยไม่มีการลงคะแนนลับตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ จึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ซึ่งผู้ร้องชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องไม่รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องที่ยืนยันว่าสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมใหญ่มีจำนวนครบและเป็นสมาชิกจริง แต่นำผลการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาเป็นเหตุไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลง และหากองค์ประชุมไม่ครบจริง การลาออกด้วยวาจาของหัวหน้าพรรคผู้ร้องต่อที่ประชุมก็ย่อมไม่ชอบเช่นกัน แต่ผู้ถูกร้องกลับถือว่าการลาออกถูกต้อง ส่วนกรณีการเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคนั้น ไม่จำต้องลงคะแนนลับ เนื่องจากไม่มีคณะกรรมการบริหารพรรคหรือผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในร้อยคนให้ลงคะแนนลับ มติที่ประชุมใหญ่ของพรรคจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ว่า คำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรคชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๑๓ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐)

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ถูกร้อง) ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า จากการตรวจสอบพบว่า มีผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนไม่เป็นสมาชิกพรรคผู้ร้องและบางส่วนไม่ได้เข้าร่วมประชุมจริง จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีการลงคะแนนลับ โดยผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานแล้ว แต่ผู้ร้องไม่สามารถพิสูจน์การเป็นสมาชิกพรรคผู้ร้องของผู้เข้าร่วมประชุม

ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นทะเบียนที่ถูกต้องและแท้จริงตามกฎหมาย ส่วนการลงมติเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคต้องให้มีการลงคะแนนโดยลับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๓) แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของผู้ร้องและข้อเท็จจริงพบว่า ไม่เป็นการลงคะแนนลับจึงไม่ชอบ และการที่นายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคต่อที่ประชุมใหญ่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) บัญญัติคำว่า “ลาออก” เช่นเดียวกับข้อบังคับพรรคผู้ร้องในข้อ ๒๐ วรรค (๒) จึงถือว่าการลาออกนั้นสามารถแสดงเจตนาได้ทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาและผู้รับการแสดงเจตนาจะเป็นต่อหน้าสาธารณชนก็ได้ เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ การลาออกดังกล่าวจึงชอบแล้ว และการดำเนินการของผู้ถูกร้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า คำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรคชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคผู้ร้องโดยแสดงเจตนาต่อหน้าที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ร้องซึ่งมีผลสมบูรณ์ กรณีมีผลให้คณะกรรมการบริหารพรรคสิ้นสุดลงทั้งคณะตามข้อบังคับพรรคผู้ร้อง ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๙) และต่อมาการที่ที่ประชุมพรรคผู้ร้องได้ลงคะแนนเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคโดยเปิดเผย ไม่ได้ลงคะแนนโดยวิธีลับ กรณีเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๓) ที่มีผลให้การดำเนินการเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้พรรคผู้ร้องไม่มีทั้งหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ด้วยเหตุนี้ การแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีหัวหน้าพรรคที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ต่อไปตามข้อบังคับพรรคผู้ร้องได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกร้องที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรค จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

คำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรค ของพรรคชีวิตที่ดีกว่าชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายนนท์นิพัทธ์ โพธิ์เดชธำรง
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค. ๕
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘-๙/๒๕๕๕ วันที่ ๒๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อนเกษตรไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสองคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อนเกษตรไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” พรรคผู้ถูกร้องจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาแจ้งต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาดังกล่าว

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๓)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่เป็นรายงานที่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วให้แจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือขอผ่อนผันการรับรองรายงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากพรรคผู้ถูกร้องเป็นพรรคเล็กและประสบปัญหาเกี่ยวกับงานธุรการ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบว่าไม่สามารถผ่อนผันให้ได้ และให้ชี้แจงเหตุผลของการไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแล้วแต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การกระทำของพรรคผู้ถูกร้องเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นเหตุแห่งการยุบพรรค จึงเสนอให้ผู้ร้องดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง โดยเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องเห็นชอบและนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบ และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๘/๒๕๕๓ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีพรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และได้ยื่นคำร้องที่หนึ่งต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๓)

ผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคแจ้งให้ผู้ร้องทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลการไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อผู้ร้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแล้วแต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การกระทำของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และเป็นเหตุแห่งการยุบพรรค จึงเสนอให้ผู้ร้องดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง โดยเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องเห็นชอบและนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบ และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๔๐/๒๕๕๓ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีพรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และได้ยื่นคำร้องที่สองต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสอง ดังนี้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

๒. มีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๑๗ (๒๐) โดยให้รวมคำร้องทั้งสองพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน และให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องซึ่งผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง บัญญัติให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามคำร้องที่หนึ่งความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แต่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นการยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด การยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ให้ยกคำร้องนี้

สำหรับคำร้องที่สอง ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาสิบห้าวัน การยื่นคำร้องจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องฟังได้ว่า การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ หัวหน้าพรรค

ผู้ถูกร้องต้องจัดทำรายงานและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานและแจ้งให้ผู้ร้องทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วแจ้งผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงมีหนังสือให้ชี้แจงเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนดปรากฏว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและเมื่อผู้ร้องสั่งให้รายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องก็มิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ จึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

ประเด็นที่ ๒ กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ... ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องถูกยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเพื่อนเกษตรไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่

วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๙๗ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางศรัณยา วีระกรพานิช
นางจริยา อัศวรักษ์ ผอ.กค.๗
นายนภดล ช.สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางศรัณยา วีระกรพานิช
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐-๑๑/๒๕๕๕ วันที่ ๒๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสยาม

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสองคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสยาม ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบพรรคไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ยื่นต่อผู้ร้องภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว แต่ตรวจสอบพบว่าเป็นรายงานที่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่ารายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ร้องยังไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลที่ไม่ส่งรายงานต่อผู้ร้อง แต่พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้ชี้แจงต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด ต่อมาวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นว่าการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และเป็นเหตุแห่งการยุบพรรค จึงได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓

คำร้องที่สอง ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ยื่นต่อผู้ร้องภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าว แต่ตรวจสอบพบว่าเป็นรายงานที่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่ารายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามกฎหมายเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ร้องยังไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลที่ไม่ส่งรายงานต่อผู้ร้อง แต่พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้ชี้แจงต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด ต่อมาวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นว่าการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และเป็นเหตุแห่งการยุบพรรค จึงได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่หนึ่ง ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แต่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง จึงให้ยกคำร้องนี้

สำหรับคำร้องที่สอง ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด กระบวนการยื่นคำร้องจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงแจ้งให้ชี้แจงเหตุผลต่อผู้ร้อง เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ... ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องถูกยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๙๗ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสุนาถ คเณศโภคิน
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสุนาถ คเณศโภคิน
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๕ วันที่ ๖ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเลิกการประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง มีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรม ผู้ร้อง ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่าห้าพันคนและให้มีสาขาพรรคในแต่ละภาคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องรับจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้องเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่าสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องซ้ำซ้อนกับสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือขอรายชื่อสมาชิกพรรคที่ซ้ำซ้อนเพื่อไปดำเนินการตรวจสอบ แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ร้องสามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนได้ด้วยตนเองจากระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และต่อมาผู้ถูกร้องได้มีประกาศ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ แต่ผู้ร้องเห็นว่าประกาศดังกล่าวข้างต้นของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะผู้ร้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าการรับสมัครบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลสมาชิกพรรคของผู้ร้องที่ปรากฏอยู่ตามฐานข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่พรรคการเมืองของผู้ร้องได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองครบหนึ่งปีนั้น ในส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่สามารถบันทึกข้อมูลพรรคการเมืองได้จำนวน ๓,๔๒๐ คน ถือว่ารับกันโดยไม่มีการโต้แย้ง คงมีการโต้แย้งแต่เพียงว่าสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องในส่วนที่พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ยังดำเนินการอยู่จะนับรวมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองผู้ร้องได้หรือไม่ เมื่อผู้ร้องไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น กรณีจึงต้องด้วยข้อสันนิษฐานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ วรรคเจ็ด ที่บัญญัติว่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทะเบียนดังกล่าวเป็นทะเบียนที่ถูกต้องและแท้จริงตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น” ดังนั้น ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่พรรคการเมืองของผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองครบหนึ่งปี พรรคการเมืองของผู้ร้องจึงมีสมาชิกพรรคที่มีคุณสมบัติเพียง ๓,๔๒๐ คน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกพรรคให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ จึงเป็นเหตุให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา

๙๑ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสองแล้ว คำขออื่นของผู้ร้องจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐๐ ก วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
นายสำราญ นาบุตร ผอ.กค.๕
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกณรงค์ เฉิดพันธ์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๖ วันที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ถูกร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ยื่นต่อผู้ร้องภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่รายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ และตัดสิทธิ์หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค ห้ามจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา ๙๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยหรือไม่ และกระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เมื่อผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ เป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง แล้วมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง บัญญัติให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า มีมูลเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องปรากฏต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด การยื่นคำร้องจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องซึ่งผู้ถูกร้องมิได้โต้แย้งฟังได้ว่า การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น ถึงแม้ผู้ถูกร้องจะได้รายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แล้ว แต่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ถือว่าไม่รายงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

ประเด็นที่ ๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ วรรคสอง บัญญัติให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ก็โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองมีความต่อเนื่องไม่สิ้นสุดลงโดยการสิ้นสุดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง นิติบุคคลจึงต้องมีผู้แสดงเจตนาหรือดำเนินกิจการของนิติบุคคลอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของผู้ถูกร้องนั้น แม้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคที่สิ้นสุดลงทั้งคณะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่ผู้ถูกร้องในฐานะพรรคการเมืองต้องดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมทั้งคณะจึงยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ส่วนนายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ แม้ลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องแล้ว แต่ได้ลงนามในหนังสือส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อผู้ร้อง ในฐานะหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และยังเป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง นายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ จึงมีพฤติกรรมกระทำการในฐานะหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องอย่างต่อเนื่อง และเป็นการกระทำไปในฐานะกรรมการบริหารพรรคหรือตัวแทนของพรรคผู้ถูกร้องเพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องสามารถดำเนินต่อไปได้ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของกรรมการบริหารพรรคการเมือง และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ร่วมกระทำการนั้น โดยปรากฏในรายงานการประชุมว่าได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏในรายงานการประชุม ได้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่สิ้นสุดการประชุม นายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ จึงต้องร่วมรับผิดชอบในมติของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง พฤติกรรมของนายวรรธวริทธิ์ ตันติภิรมย์ จึงถือว่าเป็นบุคคลซึ่งเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องถูกยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจดแจ้งการจัดตั้ง

พรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชีวิตที่ดีกว่า ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๘ ก วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวณิชาภา ภูมินายก
นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผอ.กค. ๖
นางสาววณิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค. ๓
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวณิชาภา ภูมินายก
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ – ๙/๒๕๕๖ **วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖**

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังแผ่นดินไท (พรรคอาสามาตุภูมิ)

๑.<u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสามคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังแผ่นดินไท (พรรคอาสามาตุภูมิ) ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะกระทำความผิดมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามมาตรา ๙๓ หรือไม่

เห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ เป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ร้องได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีเจ้าหน้าที่ของพรรคผู้ถูกร้องได้รับไว้ ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้งของผู้ร้องโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประกอบกับผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และต้องแจ้งต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อผู้ร้องภายในกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงถือว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการที่สองมีว่า ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ หรือไม่

เห็นว่า ผู้ร้องได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจ้าหน้าที่ของพรรคผู้ถูกร้องได้รับไว้ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้งของผู้ร้องโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประกอบกับผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ ได้หรือไม่ และหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการที่สองมีว่า หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไป

ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ครบถ้วน โดยเป็นการรายงานที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงถือได้ว่า หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังแผ่นดินไท (พรรคอาสามาตุภูมิ) ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคอาสามาตุภูมิ ฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคอาสามาตุภูมิ ฉบับลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังกล่าวข้างต้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๘๙ ก วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางผุสดี เรืองรัตนภูมิ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ผอ.กค.๓
นายสำราญ นาบุตร ผอ.สค.๒
นายนภดล ช.สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางผุสดี เรืองรัตนภูมิ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๗ วันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์ ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) การเลือกตั้งมิได้กระทำเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง

(๒) การสมัครรับเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐

(๓) มีการนับคะแนนเลือกตั้งโดยเปิดเผย ในขณะที่ยังจัดการเลือกตั้งได้ไม่ครบถ้วนทั่วราชอาณาจักร ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และไม่เป็นความลับ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

(๔) การนับคะแนนเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ทำให้บัตรลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ เป็นอันไร้ผล เนื่องจากบัตรลงคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะกลายเป็นบัตรเสียตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง

(๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งละเลยไม่ทำหน้าที่สั่งห้ามมิให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและมีสมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี

ผู้ร้องเห็นว่า ปัญหาตามหนังสือร้องเรียน เป็นเรื่องที่ผู้ร้องรับไว้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ เมื่อการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ภายใต้สถานการณ์ชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง มาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า การเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง มาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อความในคำร้องทั้งหมดแล้วเห็นได้ว่า ผู้ร้องมีความประสงค์จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ด้วย เนื่องจากการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อันเป็นประเด็นปัญหาตามคำร้อง เป็นการดำเนินการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มิใช่พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง แต่เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะพิเศษซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ในวันเดียวกันได้ ทั้งยังทำให้เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาอีกหลายประการ ซึ่งไม่มีองค์กรอื่นใดนอกจากศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓.ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้องนี้ มีเหตุแห่งคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยก่อนว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้กระทำเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

โดยกำหนดวันให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดวันรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ แต่ปรากฏว่ามีการชุมนุมทางการเมืองประท้วงและขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผลให้เขตเลือกตั้งจำนวน ๒๘ เขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง บัญญัติชัดแจ้งว่า “...วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ให้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งที่สำคัญ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิโดยปราศจากการบังคับ หรือกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ทั้งระหว่างการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง ต้องไม่ให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นโดยการกระทำในรูปแบบใดผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระภายใต้กระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย หลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้จึงครอบคลุมถึงการตระเตรียมการเลือกตั้งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบคลุมถึงการสมัครรับเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งด้วย จึงเห็นได้ว่าการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปมากกว่าหนึ่งวันจะทำให้การสมัครรับเลือกตั้ง พฤติกรรมการหาเสียง พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือบรรดาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในวันหนึ่งมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในอีกวันหนึ่งได้

วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เป็นวันที่เมื่อกำหนดขึ้นแล้วผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น คือ การรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง การประกาศชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่วนวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้นกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ การกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งวันลงคะแนนเลือกตั้งอาจมีได้หลายวัน เช่น การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๙๔ การลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งตามมาตรา ๙๕ แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในวันที่ลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในขณะที่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปจะต้องมีเพียงวันเดียวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง

กรณีปัญหาที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งใน ๒๘ เขตเลือกตั้งนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่แล้วเห็นว่า มาตรา ๗๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด “วันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่” ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง และมาตรา ๑๐๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด “วันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่” ในกรณีก่อนวันเลือกตั้งถ้ามีหลักฐาน

อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดจะมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ส่วนการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มี “การเลือกตั้งใหม่” ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนน มาตรา ๑๐๓ วรรคหก เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มี “การเลือกตั้งใหม่” ในเขตเลือกตั้งใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังวันลงคะแนนเลือกตั้งแต่ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง มาตรา ๑๐๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มี “การเลือกตั้งใหม่” หรือนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหรือทุกหน่วยในเขตเลือกตั้งใด ในกรณีเมื่อได้มีการนับคะแนนเลือกตั้งแล้วปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง และมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลฎีกาสั่งให้มี “การเลือกตั้งใหม่” ในกรณีเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองได้กระทำ ทั้งนี้อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้อำนาจศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เฉพาะในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่ไม่อาจลงคะแนนเลือกตั้งได้ หรือมีข้อเท็จจริงที่ทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่เขตเลือกตั้งที่เป็นปัญหาทั้ง ๒๘ เขตเลือกตั้งนี้ ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถือว่ายังไม่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปใน ๒๘ เขตเลือกตั้งนี้มาก่อนเลย จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาที่จะให้จัดการเลือกตั้งใหม่ได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง และวรรคหก มีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบตามจำนวนห้าร้อยคน โดยต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน ๒๘ เขตเลือกตั้งที่เป็นปัญหาจึงต้องจัดให้มีขึ้นในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ การที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งใน ๒๘ เขตเลือกตั้งนั้นต่อไป จำเป็นต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่อีกวันหนึ่ง ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดข้อโต้แย้งทางกฎหมายต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเป็นผลที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่แท้ อันจะทำให้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มีสองวัน คือวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และวันที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่สำหรับ ๒๘ เขตเลือกตั้งที่ยังไม่เคยมีการรับสมัครรับเลือกตั้งมาก่อนเลย ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสองได้ เนื่องจากการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖

ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติอย่างรุนแรง และมีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗ ว่าหากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถกระทำได้โดยเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีไม่เลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป และมีการดำเนินการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับ ๒๘ เขตเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่เคยมีการรับสมัครรับเลือกตั้งมาก่อนเลย ถือได้ว่าในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มิได้เป็นวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องในข้ออื่น ๆ ไม่อาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่จำต้องวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องในข้ออื่น ๆ อีก

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่สามารถจัดการให้เป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๔ ก วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
นางสาวณิชาภา ภูมินายก รกน. ผอ. กค. ๘
นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค. ๔
พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวพรพินี ปลูกเจริญ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ – ๗/๒๕๕๗ **วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗**

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคบำรุงเมือง

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสองคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคบำรุงเมือง ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ดังนี้

๑.๑ ผู้ถูกร้องได้รับเงินจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๕๕๘,๓๖๔ บาท (ห้าแสนห้าหมื่นแปดพันสามร้อยหกสิบสี่บาทถ้วน) ซึ่งผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการ ผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการถึง ๒ ครั้ง แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินพร้อมหลักฐานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกร้องยังคงเพิกเฉย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๑.๒ ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๑.๓ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด เวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง จึงต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด คดีมีพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้จึงงดทำการไต่สวนและมีคำสั่งให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้วผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อผู้ร้องสั่งให้รายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกร้องก็มิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการที่สองมีว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพร้อมหลักฐานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนดผู้ร้องยังไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อผู้ร้องสั่งให้รายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่ และหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่นเมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคบำรุงเมือง ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

ข้อที่ต้องวินิจฉัยประการที่สองมีว่า หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วมรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่ พิจารณาเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงถือได้ว่า หัวหน้าพรรคและกรรมการ บริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคบำรุงเมือง ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคบำรุงเมือง ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคบำรุงเมือง ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๖ ก วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเอกชัย นุ่นทิพย์
นางศรัณยา วีระกรพานิช รกน.ผอ.กค.๖
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
นายกมล โสตถิโภคา ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกชัย นุ่นทิพย์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๗ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพอเพียง

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสองคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพอเพียง ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ดังนี้

๑.๑ ผู้ถูกร้องได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๖๐,๐๐๐ บาท (เจ็ดแสนหกหมื่นบาทถ้วน) และผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีดังกล่าวต่อผู้ร้องแล้ว แต่ผู้ร้องเห็นว่าผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายเงินถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นไปกฎหมายหรือไม่ จึงแจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือส่งเงินคืน แต่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใดผู้ร้องเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้จัดส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมหลักฐานการใช้จ่ายเงินภายในระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓

๑.๒ ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๑.๓ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๗ และให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง จึงต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และให้บรรดาคำร้อง สำนวน อรรถคดี หรือการใดที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของศาลก่อนวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด และการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้ คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้จึงงดทำการไต่สวนและมีคำสั่งให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อผู้ร้องสั่งให้รายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกร้องก็มิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑

ผู้ถูกร้องยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ร้องปรากฏว่ารายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการชี้แจงและจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมหรือส่งเงินคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือส่งเงินคืนแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่ และหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคและข้อบังคับพรรคไทยพอเพียง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ทั้งนี้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป และพรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคผู้ถูกร้องมิได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามหน้าที่อันเป็นการปล่อยปละละเลยและงดเว้นการกระทำตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงถือได้ว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคและข้อบังคับพรรคไทยพอเพียง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยพอเพียง ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคและข้อบังคับพรรคไทยพอเพียง ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๖ ก วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผอ.กค. ๔
นายบท นามบุตร ผอ.สค. ๒
นายกาญจน์ วรกุล ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเถกิงเกียรติ จันทร์พูล
นักวิชาการคดีศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๘ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคดำรงไทย

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคดำรงไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบ มาตรา ๘๒ สรุปได้ดังนี้

๑.๑ ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ จำนวน ๙ โครงการ วงเงินจำนวน ๗๒๘,๐๐๐ บาท (เจ็ดแสนสองหมื่นแปดพันบาทถ้วน) และได้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวทั้งหมดแล้ว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (แบบ ร.ง.๒) แต่ไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวแต่อย่างใด

๑.๒ ผู้ร้อง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้ถูกต้องไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่ผู้ถูกร้องมิได้จัดส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าว หรือชี้แจงเหตุผลที่ไม่ได้จัดส่งแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือชี้แจงเหตุผลอันสมควรภายในระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ จึงได้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑.๓ ผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๗ และให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตาม มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องโดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง ตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินให้ผู้ร้อง เนื่องจากเอกสารดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องก่อนที่จะส่งให้ผู้ร้อง และในระยะเวลาครบกำหนดส่งเอกสารในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น ได้เกิดวิกฤติทางการเมือง จึงไม่ทราบว่าผู้ร้องดำเนินกิจการได้หรือไม่และไม่สามารถเข้าไปส่งเอกสารที่สถานที่ทำการของผู้ร้องได้ ต่อมามีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีประกาศห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจการ ผู้ถูกร้องจึงไม่กล้าส่งเอกสารในนามผู้ถูกร้อง แต่หลังจากนั้นผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้ผู้ร้องแล้ว ตามหนังสือ ที่ ดท ๐๒ (๒๕๔๙)/๐๒๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง ขอส่งรายงานการเงินพร้อมเอกสารประกอบงบการเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพื่อชี้แจงประเด็นที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ตามที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินต้องได้รับการรับรองงบการเงินจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องก่อนส่งให้ผู้ร้อง นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต้องได้รับการรับรองการใช้จ่ายเงินจากที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองแต่อย่างใด และผู้ร้องได้ยื่นพยานเอกสารประกอบคำชี้แจงว่าในช่วงเวลาที่ผู้ร้องกำหนดให้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินนั้น สถานที่ทำการของผู้ร้องยังคงปฏิบัติงานได้ตามปกติ มิได้ถูกปิดล้อมหรือเกิดเหตุการณ์วุ่นวายจนถึงขนาดที่ผู้ถูกร้องไม่อาจติดต่อประสานกับผู้ร้องได้ ไม่ว่าทางไปรษณีย์หรือโทรสาร และพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังสามารถส่งเอกสารได้ตามปกติ ส่วนที่อ้างว่าผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินให้ผู้ร้องแล้ว ตามหนังสือ ที่ ดท ๐๒ (๒๕๔๙)/๐๒๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ นั้น ก็เป็นการส่งเอกสารในส่วนของงบการเงิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ประกอบมาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นการนำส่งเอกสารคนละมาตรากัน อีกทั้งยังล่วงเลยระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนดให้ส่งเอกสารหลักฐานมาแล้ว ผู้ร้องจึงไม่อาจทราบได้ว่าผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ และผู้ถูกร้องไม่ได้ชี้แจงเหตุผลที่มิได้ส่งเอกสารแต่อย่างใด จนเป็นเหตุให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้เบิกจ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกร้อง

จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้อง ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เมื่อผู้ถูกร้องได้ยื่นเพียงรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ไม่ได้ยื่นเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าว โดยผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินภายในเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินหรือชี้แจงเหตุผลที่ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่ และหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคดำรงไทย ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาที่พรรคผู้ถูกร้องได้รับและใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไป และด้วยเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ที่เป็นหลักกฎหมายที่ให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้ถูกต้องตามหน้าที่ อันเป็นการปล่อยปละละเลย และงดเว้นการกระทำตามหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุและพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการรายงานดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค

และกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคดำรงไทย ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาที่พรรคผู้ถูกร้องได้รับและใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคดำรงไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคดำรงไทย ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๗ ก วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางจินตนา ราชนิยม
นางสาวไปรยา ทัศนสกุล รกน.ผอ.กค.๑
นางนันท์นภัส ปัญญวานันท์ ผอ.สค.๑
นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางจินตนา ราชนิยม
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒/๒๕๕๙ วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคคนขอปลดหนี้

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องรวมสองคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคคนขอปลดหนี้ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ดังนี้

ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ และได้เบิกจ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ และภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒

ผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเอกสารหลักฐานประกอบแล้ว แต่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนถูกต้อง ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากส่งเอกสารดังกล่าวไม่ได้ให้ส่งคืนเงินสนับสนุน แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือส่งคืนเงินสนับสนุนแต่อย่างใด และไม่ชี้แจงเหตุผลที่ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐาน หรือส่งคืนเงินสนับสนุน อีกทั้งในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ไม่ได้ส่งเงินคงเหลือพร้อมดอกผลคืนกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่รายงานไว้ในแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ผู้ร้องเห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องได้จัดส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมหลักฐานการใช้จ่ายเงินแล้วก็ตาม แต่จัดส่งเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน หรือส่งคืนเงินสนับสนุนหากไม่สามารถจัดส่งเอกสารประกอบได้ รวมทั้งให้ส่งคืนเงินคงเหลือพร้อมดอกผลตามที่ได้รายงานไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องยังคงเพิกเฉย จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคคนขอปลดหนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และขอให้มีคำสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ถูกยุบไป จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง

หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องทั้งสองต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง และมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. <u>คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา</u>

ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องได้มีมติในการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้ยกเลิกพรรคผู้ถูกร้องและยกทรัพย์สินให้แก่มูลนิธิยกเต้งอุทิศ (องค์กรสาธารณประโยชน์) และนายอภิชาติวรวิทย์ ศรีอารวงศา รักษาการนายทะเบียนสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคและนายทะเบียนสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ และคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้หมดวาระเนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระ ๔ ปี ตามข้อบังคับพรรคไทเป็นไท พ.ศ. ๒๕๕๑ (ซึ่งใช้เป็นข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง) ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยไม่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารพรรคหมดวาระการดำรงตำแหน่ง

๔. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงงดทำการไต่สวนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ และภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ซึ่งผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเอกสารหลักฐานประกอบแล้ว แต่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนถูกต้อง ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากส่งเอกสารดังกล่าวไม่ได้ให้ส่งคืนเงินสนับสนุน แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือส่งคืนเงินสนับสนุน และไม่ชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งเงินคงเหลือพร้อมดอกผลคืนกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่รายงานไว้ในแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒

(๒) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไป

(๓) หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว อันจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ การรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง และต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องมีมติเป็นเอกฉันท์ยกเลิกพรรคคนขอปลดหนี้ และคณะกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระนั้น เห็นว่า การเลิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามเหตุที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งข้อบังคับพรรคมิได้กำหนดเหตุแห่งการเลิกพรรคการเมืองไว้ และคณะกรรมการบริหารพรรคที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้รับแจ้งการตอบรับคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่จากนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามหน้าที่ และมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ ประกอบมาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๒

๕. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลจึงมีคำสั่งยุบพรรคคนขอปลดหนี้ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๗๓ ก วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวนฤมล แซ่โง้ว
นายภาสพงษ์ เรณุมาศ ผอ.กค.๕
นางสาววนิดา ไชยชเนตรตี ผอ.สค.๓
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางสาวนฤมล แซ่โง้ว
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๙ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติสามัคคี

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติสามัคคี ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง สรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ โดยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องได้เบิกจ่ายเงินทั้งหมดแล้ว แต่ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องได้เบิกจ่ายเงินแล้ว จำนวน ๒ งวด ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒

ผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และเอกสารหลักฐานประกอบแล้ว แต่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนถูกต้อง ผู้ร้องจึงแจ้งให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนเพิ่มเติม และ/หรือเรียกคืนเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองเพิ่มเติม ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวไม่ได้ให้ส่งคืนเงินสนับสนุน รวมทั้งได้ประสานด้วยวาจาหลายครั้ง แม้ผู้ถูกร้องจะมีหนังสือชี้แจงเหตุผลแต่ก็มิอาจรับฟังได้และยังคงเพิกเฉย จากข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และขอให้มีคำสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง

ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ และเรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และขอให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้องตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงงดทำการไต่สวนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการ

การเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เพิ่มเติม และ/หรือเรียกคืนเงินสนับสนุนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ไม่ส่งคืนเงินสนับสนุนภายในระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด และไม่ชี้แจงแสดงเหตุผลที่ไม่ดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมและส่งคืนเงินสนับสนุน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง

(๒) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ และเรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

(๓) หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว อันจะต้องถูกเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง และต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม การที่ผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ถูกต้องตามหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แสดงว่าเป็นกรณีที่มีเหตุและพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จึงชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๖ และเรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคชาติสามัคคี ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลจึงมีคำสั่งยุบพรรคชาติสามัคคี ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าว จะจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๐๕ ก วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายชัยธร หัตถกรรม
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ผอ.กค. ๓
นายบท นามบุตร ผอ.สค. ๒
นายสำราญ นาบุตร ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายชัยธร หัตถกรรม
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

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