

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๓

วันที่ ๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
ร้อยละ ๕๐ พรรมนิสิต พรหมเผ่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ประเด็นที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐)

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) มีความมุ่งหมายกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) มีความมุ่งหมายกำหนดเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวในกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีในกรณีที่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ มีความมุ่งหมายกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบุคคลผู้มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งที่ ๑ พรรคพลังประชารัฐ และดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

เห็นว่า มีข้อที่ต้องพิจารณาก่อนว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่ารวมถึงเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลต่างประเทศด้วยหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน ได้แก่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานความผิดนั้น ได้มีการกำหนดให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ มีหลักการสำคัญว่าจะต้องยึดถือการที่ศาลได้วินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่สำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่ามีเหตุบรรเทาโทษอย่างไร หรือจะถูกลงโทษหรือไม่ ดังนั้น ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๐) จึงถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ต้องตีความว่าเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุดโดยศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความว่าเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุดโดยศาลต่างประเทศด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะสิทธิในการลงรับสมัครเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติ สิทธิในการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้อำนาจบริหารประเทศเป็นสิทธิพลเมือง (civil right) ชั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๕ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔) การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญจะสามารถทำได้ก็ด้วยการตรากฎหมายตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ ต้องไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

เมื่อสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่จำกัดสิทธิดังกล่าวต้องกระทำโดยเคร่งครัดภายใต้ลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศที่พลเมืองนั้นสังกัดอยู่เท่านั้น ดังนั้น การตีความว่าเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งเพราะต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดใด ๆ ในกรณีนี้จึงต้องเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลไทย การตีความว่าสิทธิของปวงชนชาวไทยอาจถูกจำกัดได้ด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบความผิด ฐานความผิด วิธีพิจารณาคดี หลักประกันสิทธิในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งระดับของนิติรัฐที่แตกต่างจากประเทศไทย และมีความหลากหลายอย่างมากมายนั้น ย่อมทำให้สิทธิที่ได้รับรองตามรัฐธรรมนูญไทยไม่อาจได้รับความคุ้มครองอย่างมั่นคงได้

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในเรื่องนี้คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ที่กำหนดว่าการจับกุมและการคุมขังบุคคลจะกระทำได้เมื่อมีคำสั่งหรือ

หมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคำสั่งหรือหมายของศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ นี้ ก็ย่อมหมายถึงคำสั่งหรือหมายของศาลไทยเท่านั้น ไม่ตีความขยายไปถึงหมายจับ หรือหมายขังของศาลต่างประเทศซึ่งไม่มีผลใช้บังคับในประเทศไทย ดังนี้หากศาลต่างประเทศ ออกหมายจับ เจ้าพนักงานตำรวจไทยย่อมไม่อาจอ้างเอาหมายจับที่ออกโดยศาลต่างประเทศนั้นมาเป็น อำนาจในการรุกล้ำสิทธิในชีวิตและร่างกายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีดังกล่าวหากรัฐต่างประเทศ ต้องการให้มีการจับกุมบุคคลในประเทศไทย ต้องขอความร่วมมือจากประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕

หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมีผลบังคับเป็นการจำกัด สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในประเทศไทย เพื่อป้องกันความลักลั่นไม่เป็นธรรม (ความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๕๔) โดยเชื่อถือในมาตรฐานทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการของ คำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญจะต้องระบุให้ชัดเจน ดังเช่น สหราชอาณาจักร ที่กำหนดให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาในคดีอาญาให้จำคุกมากกว่าหนึ่งปีจะไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ระหว่างที่ถูกจำคุกในเกาะบริเตนหรือสาธารณรัฐไอร์แลนด์หรือหลบหนี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะคำพิพากษานั้นจะเป็นคำพิพากษาของศาลในสหราชอาณาจักรหรือ ของประเทศอื่น (The Representation of the People Act 1981, s 1.) ดังปรากฏในพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๖) ที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวที่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาทั้งของศาลไทยและศาลต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย

ประการที่สอง หลักการปกครองที่สำคัญของประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์คือหลักการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และไม่ถูกประเทศอื่นแทรกแซงกิจการภายในของตนโดยไม่ได้ มีการทำข้อตกลงหรือยินยอม (The principles of national sovereignty and non-interference) การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ หรือการตีความให้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ มีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลไทยไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) กำหนดว่าผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ได้ระบุให้ขยายความรวมไปถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ จึงต้อง ตีความว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) กำหนดให้คำพิพากษาอันถึงที่สุดหมายถึงคำพิพากษาอันถึง ที่สุดของศาลไทยเท่านั้น เพื่อรักษาและยืนยันอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยเอาไว้ ในทางตรงกันข้าม หากตีความว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) หมายรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

โดยอัตโนมัติ ไม่ต้องมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ชัดเจน ไม่ต้องมีเงื่อนไขกลับกรอง หรือตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศดังกล่าวโดยกระบวนการของศาลไทยเลย และไม่ปรากฏว่าศาลเครือรัฐออสเตรเลียหรือศาลในต่างประเทศอื่นโดยอมรับสถานะคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลไทยและบังคับให้โดยอัตโนมัติ ย่อมหมายความว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยได้ถูกกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ

ถึงแม้ในสหราชอาณาจักรการที่ศาลจะรับฟังคำพิพากษาให้ลงโทษจำเลยของศาลในต่างประเทศเพื่อเอามาใช้ในการพิจารณาบุคลิกภาพและสันดานของจำเลย (character) สามารถทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน The Police and Criminal Evidence Act 1984 มาตรา 73 ดังเช่นที่ปรากฏในคดี *R v Benjamin (Mark)* ([2015] EWCA Crim 1377) แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวรัฐสภาได้พิจารณาและลงมติแล้วว่าควรนำคำพิพากษาให้ลงโทษของศาลต่างประเทศมาร่วมพิจารณาบุคลิกภาพและสันดานของจำเลย หรือการกระทำความผิดของจำเลยด้วย และถึงแม้จะมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ศาลสหราชอาณาจักรสามารถรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังเปิดโอกาสให้จำเลยพิสูจน์ถึงความชอบธรรมหรือความถูกต้องของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น

ดังนั้น การตีความว่าบุคคลที่ถูกศาลต่างประเทศพิพากษาจะถูกตัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง โดยไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน นอกจากจะเป็นการขัดแย้งกับหลักการสิทธิพลเมือง (civil right) ของคนไทยแล้ว ยังเป็นการกระทบกระเทือนอำนาจอธิปไตยทางการศาลของประเทศไทยอีกด้วย

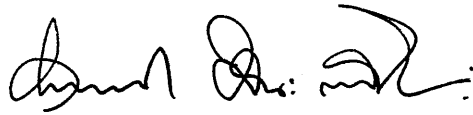
เมื่อข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)

ประเด็นที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรณีที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลต่างประเทศไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิใช่ต้องคำพิพากษาของศาลไทย ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้าม

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนำมาใช้เป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดลงเฉพาะตัวของความเป็นรัฐมนตรีด้วยความเห็นของรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐)



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ