

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และความเป็นรัฐมนตรีของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๕๑ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ว่า ร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคพลังประชารัฐ จังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งที่ ๑ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกร้อง) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ เลขที่ ๖๐๔๔๙/๙๔ และ ๖๐๔๓๔/๖๔ (ที่ถูก/๙๔) ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘ การที่ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายอันถึงที่สุด แม้จะเป็นคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็ตาม ย่อมเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี

ผู้ร้องส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ดังนี้

๑. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐)

๒. มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๐) และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) และ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และยังมีเหตุอันควรสงสัยที่จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งว่าผู้ถูกร้องไม่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๓. การชี้แจงของคู่กรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปว่า สำเนาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ เลขที่ ๖๐๔๔๙/๙๔ และ ๖๐๔๓๔/๖๔ (ที่ฎก/๙๔) ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘ เป็นเพียงสำเนาเอกสารที่ไม่ได้รับรองความถูกต้องแท้จริงจากศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมถึงคำแปลก็ไม่ได้มีการรับรองการแปลที่ถูกต้องของเอกสารตามกฎหมาย เอกสารดังกล่าวมิใช่คำพิพากษาในคดีที่ผู้ถูกร้องถูกกล่าวหาตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง เป็นเพียงสำเนาคำร้องขอขยายระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์เท่านั้น ผู้ร้องไม่รับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารและคำแปลดังกล่าว และยืนยันว่าไม่เคยถูกจับกุม คุมขัง ฟ้องร้อง หรือดำเนินคดีในข้อหาหรือฐานความผิดเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ซึ่งยาเสพติดให้โทษ ไม่ว่าจะป็นในราชอาณาจักรไทยหรือรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย รวมถึงไม่เคยมีประวัติอาชญากรรมว่าเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ซึ่งยาเสพติดให้โทษด้วย ผู้ถูกร้องยืนยันว่าคดีที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ ผู้ถูกร้องถูกจับกุม ฟ้องร้องและดำเนินคดีในข้อหาหรือฐานความผิด “รู้เห็นเกี่ยวกับการนำเข้า” ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย แต่ไม่ได้เป็นความผิดตามกฎหมายไทย และผู้ร้องไม่มีคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่วินิจฉัยตามที่กล่าวหาผู้ถูกร้อง นอกจากนี้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่ว่า “ความผิดตามกฎหมาย” และ “ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” ย่อมหมายถึงเฉพาะกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทยและคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญต้องการจะให้หมายครอบคลุมคำพิพากษาของศาลในรัฐอื่นจะต้องระบุให้ชัดเจน ทั้งในทางปฏิบัติศาลไทยจะถือว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเป็นเพียงพยานเอกสารเท่านั้น มิได้ผูกพันหรือบังคับให้ศาลไทยต้องยึดถือหรือปฏิบัติตามแต่อย่างใด ประกอบกับมาตรา ๙๘ (๑๐) เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล ต้องตีความอย่างเคร่งครัดและไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกสำเนาคำพิพากษาของศาลแขวงรัฐนิวเซาท์เวลส์และศาลอุทธรณ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมถึงเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (เพื่อดำเนินการช่องทางทางการทูต) โดยมีทางราชการรับรองสำเนาถูกต้อง

๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คดีนี้เอกสารประกอบคำร้องไม่ใช่สำเนาคำพิพากษาของศาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย และไม่ได้รับการรับรองสำเนาถูกต้อง ซึ่งคำพิพากษาของศาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย จึงเป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดี แต่ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดเสนอสำเนาคำพิพากษาของศาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ต่อศาลรัฐธรรมนูญเลย จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญตรวจพยานเอกสารทั้งหลายในสำนวนแล้วปรากฏว่าเป็นเพียงสำเนาคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์ภายหลังจากพ้นระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘ และสำเนาคำสั่งศาลอุทธรณ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘ ที่สั่งไม่รับคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้รับรองสำเนาถูกต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของศาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย หรือเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงแคนเบอร์รา เครือรัฐออสเตรเลีย พยานเอกสารเท่าที่มีในสำนวนรับฟังข้อเท็จจริงได้เพียงว่าผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคพลังประชารัฐ จังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งที่ ๑ และดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องรับว่า ตนเคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลแขวงรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งศาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้จริง แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นอย่างไร วินิจฉัยพยานหลักฐานอย่างไร และมีคำพิพากษาในความผิดฐานใดจะตรงตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) บัญญัติหรือไม่ นั้น ยังไม่ชัดเจน อย่่างไรก็ดี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยแล้ว จึงมีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ต้องวินิจฉัยต่อไป

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

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่า คำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้นหรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยคือมีความเด็ดขาดสมบูรณ์ไม่อยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่น โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยย่อมต้องไม่ตกอยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อำนาจตุลาการของรัฐอื่น ซึ่งหลักการและทางปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางตุลาการจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อยืนยันหลักความเป็นอิสระของตุลาการและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงคำพิพากษา จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ อีกทั้งการตรากฎหมายอาญาของแต่ละประเทศกำหนดการกระทำที่เป็นความผิด องค์ประกอบของความผิด ฐานความผิด และเงื่อนไขการลงโทษ ไว้แตกต่างกัน หากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ก็จะมี ความหมายกว้างครอบคลุมถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ จะทำให้ขอบเขตการยอมรับอำนาจศาลของรัฐอื่นขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกด้วย ทั้งไม่อาจถ่วงดุลหรือตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมของกระบวนการพิจารณาของศาลต่างประเทศ และขัดต่อหลักการต่างตอบแทนอันทำให้อำนาจอธิปไตยทางศาลของไทยถูกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ

ตามหลักอธิปไตยของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลรัฐใดก็จะมีผลในดินแดนของรัฐนั้น ซึ่งหลักการและทางปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางตุลาการจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อยืนยันหลักความเป็นอิสระของตุลาการและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงคำพิพากษา จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น

การตรากฎหมายอาญาของแต่ละประเทศกำหนดการกระทำที่เป็นความผิด องค์ประกอบของความผิด ฐานความผิด และเงื่อนไขการลงโทษ ไว้แตกต่างกัน การกระทำอย่างเดียวกัน กฎหมายของบางประเทศอาจกำหนดให้เป็นความผิด แต่กฎหมายของไทยอาจไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิดก็ได้ อีกทั้งหากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ก็จะมี ความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙๘ (๑๐) จะทำให้ขอบเขตการยอมรับ

อำนาจของศาลรัฐอื่นขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกด้วย รวมถึงทำให้ไม่อาจกลั่นกรองหรือตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมของกระบวนการพิจารณาของศาลต่างประเทศดังกล่าว และขัดต่อหลักการต่างตอบแทน อันทำให้อำนาจอธิปไตยทางศาลของไทยถูกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ

แม้ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลแขวงรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ใช่คำพิพากษาของศาลไทย ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐)

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

เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งไว้แล้วว่า ผู้ถูกร้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) จึงไม่มีเหตุทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ส่วนปัญหาว่าข้อกล่าวอ้างตามคำร้องเป็นเรื่องความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๓๘ ก
วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายสิริวิช สุรนินวงศ์
นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นายศรชัย อำนวย ผอ.กค.๘
นางศรีณยา วีระกรพานิช ผอ.สค.๓
นายชวลิต ศรีโคมงาม ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาณุมาศ ชัดประเสริฐ
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ