

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครนายก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายมงคล ตีระวรานันท์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๘๒๓/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายมงคล ตีระวรานันท์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือก กรณีจำเลยสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งที่รู้รู้แล้วว่ามีลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเคยเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายมูล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก โดยพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ นับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ยังไม่พ้นกำหนดห้าปี เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ประกอบมาตรา ๗๔ ขอให้ศาลจังหวัดนครนายกสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามกรณีเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก เป็นบทบัญญัติที่รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่งซึ่งมิใช่เหตุจากการกระทำความผิดโดยทุจริตหรือบกพร่องต่อหน้าที่ การสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็นไปเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองกฎหมายที่จะบังคับใช้แก่ประชาชน มิใช่การพยายาม

เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ไม่จำเป็นต้องจำกัดหรือกีดกันไม่ให้บุคคลที่เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นระยะเวลาห้าปี บทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุยิ่งกว่ากรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดนครนายกเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลการจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

๖๓๖ ๖๓๖

มาตรา ๑๐๘ สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๖๓๖ ๖๓๖

ข. ลักษณะต้องห้าม

๖๓๖ ๖๓๖

(๗) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

๖๓๖ ๖๓๖

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๔ ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๖๓๖ ๖๓๖

(๒๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

๖๓๖ ๖๓๖

มาตรา ๗๔ ผู้ใดรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกไม่ว่าเพราะเหตุใด ได้สมัครรับเลือกต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้นั้นคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติถึงเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ตามหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา โดยมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ประสานความคิดเห็นจากประชาชนที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความหลากหลายทางอาชีพ

วิถีชีวิต และความสนใจ เพื่อให้การตรากฎหมายอันเป็นภารกิจสำคัญของวุฒิสภาได้รับการพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ และไม่อยู่ภายใต้อคติการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๓ ที่กำหนดหลักการว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อำนาจของพรรคการเมือง โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน มีความเป็นอิสระจากนักการเมืองหรือพรรคการเมือง และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๗) จึงกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... ข. ลักษณะต้องห้าม ... (๗) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ...” ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และบทกำหนดโทษของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๗) กำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยระบุเงื่อนไขของลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้เป็นเช่นเดียวกันว่า เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ย่อมหมายความว่า ทั้งผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตั้งแต่วันสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะป้องกันมิให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง รัฐมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องถูกจำกัดสิทธิมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๓) (๕) (๖) และ (๗) ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความผูกพันกับนักการเมืองทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น เพื่อมิให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวอาศัยความได้เปรียบทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและอาจนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์

โดยมิชอบ บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงมีหลักการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ แม้มาตรา ๑๔ (๒๔) ดังกล่าวจะกำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภากรณีเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี นับถึงวันสมัครรับเลือก อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ