

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนครนายก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายมงคล ตีระวรานันท์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๙๒๓/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายมงคล ตีระวรานันท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครนายก ในความผิดฐานสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากจำเลยเคยเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายมูล อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก และพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวด้วยเหตุดำรงตำแหน่งครบวาระ ซึ่งเป็นเวลาน้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) และมาตรา ๗๔ ซึ่งมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า จำเลยไม่มีเจตนากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) และมาตรา ๗๔ แต่เกิดจากการนับระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ผิดพลาด และการที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๒๔) กำหนดให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่ครบระยะเวลาห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวด้วยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่ง มิใช่ด้วยเหตุจากการกระทำความผิดหรือการทุจริตต่อหน้าที่



หรือบกพร่องต่อหน้าที่ย่อมมิใช่เหตุถึงขนาดต้องจำกัดไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาภายในระยะเวลาห้าปีดังกล่าว บทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพยิ่งกว่ากรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่บัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จำเลยจึงขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ประเด็นวินิจฉัย

ในส่วนที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา



กรณีเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เฉพาะส่วนที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว พบว่า บทบัญญัติที่กำหนดว่า “เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้อำนาจลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา^๑ หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา^๒ เฉพาะกรณีที่ “เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” เท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ก็โดยเหตุที่มุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ประสานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายทางอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ เพื่อให้การตรากฎหมายอันเป็นภารกิจสำคัญของวุฒิสภาได้รับการพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ และโดยบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการในองค์กรอิสระ จึงมีความจำเป็นต้องได้บุคคลที่ปลอดจากการอาณัติของกลุ่มการเมืองหรือการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังความที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๓ บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ” โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายดังกล่าว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ตลอดจนมีความเป็นอิสระจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๗) จึงกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๙ (๙)

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๘) ประกอบมาตรา ๑๐๒ (๙)



สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

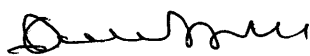
ในส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และให้การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) เป็นการบัญญัติกฎหมายโดยใช้ข้อความเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๗) โดยความมุ่งหมายให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตั้งแต่วันสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๓) (๕) (๖) และ (๗) ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง รัฐมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องถูกจำกัดสิทธิไม่ให้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีความผูกพันกับกลุ่มการเมืองใด ๆ ไม่ว่าเป็นการเมืองระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการเมือง อาศัยความได้เปรียบในทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงเพื่อป้องกันระบบพวกพ้องที่อาจนำไปสู่โอกาสในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิของบุคคลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมที่จะได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามคุณลักษณะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เปรียบเทียบกับผลกระทบที่มีต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอันเนื่องมาจากการจำกัดสิทธิดังกล่าวแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) เป็นกฎหมายที่มีเหตุผลและความจำเป็นต่อการจัดระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลที่จะทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๒๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญยิ่งกว่ากรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๖ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรณีกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ว่าต้องไม่ใช่ผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องถูกจำกัดสิทธิโดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว การที่กฎหมายดังกล่าวจะเพิ่มระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มเติมอีกจึงเป็นมาตรการจำกัดสิทธิของบุคคลที่เกินกว่าเหตุ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๖ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการกำหนดระยะเวลาอันเป็นข้อจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นที่แตกต่างกับการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ต้องเว้นระยะเวลาจากการดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความผูกพันใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเป็นคนละประเด็นกับเรื่องพิจารณานี้ จึงนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาไม่ได้

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ