

ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(พ.ศ. 2560) : ศึกษาผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DISQUALIFICATION OF MINISTER IN CASE OF BEING SENTENCED BY A JUDGMENT TO  
IMPRISONMENT UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.  
2560) : A STUDY ON THE EFFECT OF FOREIGN JUDGMENTS



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws  
Common Course  
FACULTY OF LAW  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2020  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) : ศึกษาผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ
โดย	น.ส.วริศสรา อีระทัตตานนท์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์พิเศษจรูญ ภัคดีธนากุล)

วริสสรา ธีรทัตตานนท์ : ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) : ศึกษาผลของคำพิพากษาศาล  
ต่างประเทศ. ( DISQUALIFICATION OF MINISTER IN CASE OF BEING  
SENTENCED BY A JUDGMENT TO IMPRISONMENT UNDER THE  
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2560) : A STUDY ON  
THE EFFECT OF FOREIGN JUDGMENTS) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.มานิตย์ จุมปา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึง  
ปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6)  
ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติ  
ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้าจากคำวินิจฉัยของศาล  
รัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ  
และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษา  
ให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณี  
ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำ  
พิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือ  
ต่างประเทศก็ตาม โดยไม่จำต้องถูกจำคุกจริง และคำพิพากษานั้นไม่จำต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทาง  
การเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่เล็กน้อย  
ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง แต่ในกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดโดยสภาพ  
ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดเงื่อนไขในการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศใน  
ฐานะข้อเท็จจริงไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำ  
พิพากษาให้จำคุกด้วย

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6280164234 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Minister, Disqualification, Imprisonment, Constitution

Varissara Teeratattanont : DISQUALIFICATION OF MINISTER IN CASE OF BEING SENTENCED BY A JUDGMENT TO IMPRISONMENT UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2560) : A STUDY ON THE EFFECT OF FOREIGN JUDGMENTS. Advisor: Assoc. Prof. MANIT JUMPA, Ph.D.

This thesis aims to study the problem of legitimacy, proportionality, and interpretation of provisions relating to the disqualification of minister in case of being sentenced by a judgment to imprisonment under section 160 (7) and section 160 (6) in conjunction with section 98 (7), (9) and (10) of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560) to achieve a more appropriate and clearer scope of application of the provisions.

This thesis uses Documentary Research Method to investigate the decision of the Constitutional Court, legal opinions of the Office of the Council of State, and the Foreign Constitutions and In-depth Interview with an expert in the provisions.

The study found that the intent of the provisions aims to terminate the ministership upon being sentenced either by foreign judgements or by Thai laws; notwithstanding the suspension of sentence and not being sentenced by a final judgment because the minister who has important political roles should not contain any stigma. However, in the case of having been sentenced by a judgment to imprisonment, the sentence must also be a final judgment. Therefore, the researcher proposes that conditions for Recognition of foreign judgments as fact should be written in the provisions of the Constitution.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถและกรุณาเป็นอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของงานมารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้ข้อคิด คำแนะนำ และชี้แนะแนวทางในการศึกษา ตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องในการเขียนวิทยานิพนธ์ และให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ด้วยความเป็นกันเองอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตาและปรารถนาดีต่อผู้วิจัยเสมอมา

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ความรู้ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนกำหนดขอบเขตในการศึกษาให้มีความครอบคลุมทุกประเด็น และศาสตราจารย์พิเศษจรูญ ภักดีธนากุล ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ให้ข้อคิดเห็นทางวิชาการ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และช่วยปรับปรุงแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบุคคลสำคัญในชีวิตของผู้วิจัย ซึ่งเป็นผู้ให้โอกาสในการศึกษาเล่าเรียน รวมทั้งเป็นแรงผลักดันและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยสามารถทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี คือ นายวรวิทย์ ชีรทัตตานนท์ และนางวิมลพรรณ ชีรทัตตานนท์ บิดามารดาและปฐมอาจารย์ผู้ให้กำเนิดชีวิตและปัญญาแก่ผู้วิจัย ผู้ที่ให้ทุกสิ่งทุกอย่างแก่ลูก คอยช่วยเหลือสนับสนุนและอยู่เคียงข้างทั้งยามทุกข์และยามสุข ซึ่งลูกคงไม่มีวันนี้ หากไม่มีบิดามารดาที่รักยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคุณอาจารย์ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านและวงการกฎหมายของประเทศไทย ประโยชน์อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณให้แก่ บิดามารดา ครูบาอาจารย์ และบุคคลทุกท่านที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยกราบขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วริสสรา ชีรทัตตานนท์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.4 สมมติฐาน .....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก .....	10
2.1 ประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี.....	10
2.1.1 ความหมายของรัฐมนตรี.....	11
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีผู้เป็นมนตรีแห่งรัฐ.....	12
2.1.3 ความหมายของลักษณะต้องห้าม .....	13
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก .....	15
2.2.1 แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่.....	16
2.2.2 แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง.....	18
2.2.3 แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน 20	

2.2.4 แนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิ หรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น ..... 23

บทที่ 3 กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ในต่างประเทศ..... 27

3.1 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ใน กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ..... 27

3.1.1 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ใน เรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ..... 28

3.1.2 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ใน เรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยตรง ..... 33

    ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา..... 34

    ข) ประเทศสิงคโปร์ ..... 36

3.2 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ใน กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ..... 38

    ก) ประเทศอังกฤษ ..... 39

    ข) ประเทศอินเดีย ..... 41

บทที่ 4 ปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาในเรื่องการตีความบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศไทย.... 47

4.1 กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก..... 48

    4.1.1 การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก ..... 50

    4.1.2 การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ..... 64

4.2 กรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ..... 76

    4.2.1 การกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย ..... 77

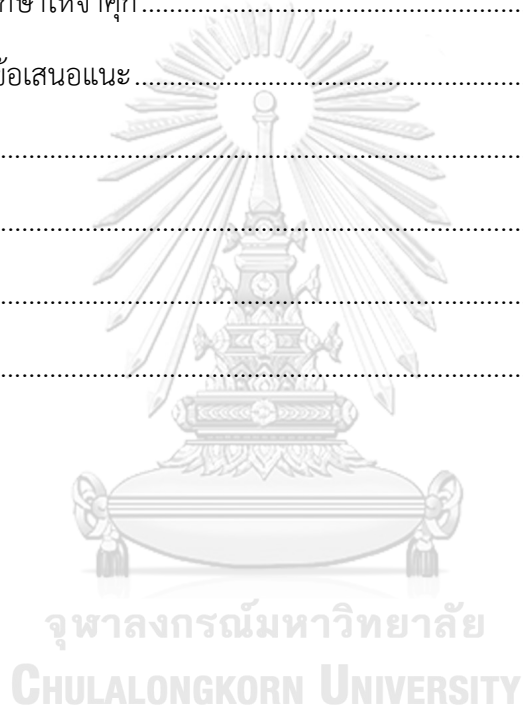
    4.2.2 การต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยในศาลต่างประเทศ..... 104

4.3 กรณีผลของการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม ..... 108

    4.3.1 การถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ..... 109



4.3.2 การอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตาม กฎหมายต่างประเทศ .....	121
4.4 ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความเป็นอิสระของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของ รัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก .....	124
4.4.1 ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้อง คำพิพากษาให้จำคุก .....	125
4.4.2 ประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้อง คำพิพากษาให้จำคุก .....	129
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	132
5.1 บทสรุป .....	132
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	138
บรรณานุกรม .....	140
ประวัติผู้เขียน .....	145



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คำว่า “รัฐมนตรี” หรือ “minister” ในภาษาอังกฤษนั้น เป็นคำทับศัพท์มาจากภาษาละติน คือ คำว่า “minister”<sup>1</sup> ซึ่งมีความหมายว่า ผู้รับใช้ แสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีมีหน้าที่รับใช้ประชาชน เช่นนี้ แม้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารประเทศ แต่อำนาจนั้นต้องมีเพื่อรับใช้ประชาชน จึงใช้คำว่า “minister” อันหมายถึง “ผู้รับใช้” กับตำแหน่งรัฐมนตรี และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจจากประชาชน ก็ย่อมต้องมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้เพื่อกั้นกรงผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยในประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) บัญญัติไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา (the Member of Parliament: MP) กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยให้นำเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภามาใช้บังคับกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี และ 2) บัญญัติไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “ลักษณะต้องห้าม” ก่อน โดยคำว่า “คุณสมบัติ” และ “ลักษณะต้องห้าม” นี้ มีความหมายแตกต่างกัน<sup>2</sup> กล่าวคือ “คุณสมบัติ” หมายถึง คุณลักษณะที่รัฐมนตรี “ต้องมี” จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วน “ลักษณะต้องห้าม” หมายถึง สิ่งที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีมีหรือกระทำการดังกล่าว ซึ่งต่างก็ถูกกำหนดไว้เพื่อ “ผล” อย่างเดียวกัน คือ เพื่อให้ได้รัฐมนตรีที่มี

<sup>1</sup> “minister, ministră, ministrum,” Dizionario Latino, Accessed March 5, 2021, <https://www.dizionario-latino.com/dizionario-latino-flessione.php?lemma=MINISTER200>

<sup>2</sup> ศรัณยู โปธิรัชตางกูร, “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4.

ลักษณะอันพึงประสงค์ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง

คณะรัฐมนตรีไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “คณะรัฐมนตรี” และการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3) โดยบทบัญญัติดังกล่าวให้นำคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 96 (5) มาใช้บังคับ<sup>3</sup> และลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ถูกนำมาบัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 161 (4)<sup>4</sup> และรัฐธรรมนูญในฉบับต่อมาก็ได้บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (5)<sup>5</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 174 (5)<sup>6</sup> และในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) โดยได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีลักษณะต้องห้ามในเบื้องต้นเท่ากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>7</sup> ตามมาตรา 98

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 (5)”

มาตรา 96 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

(5) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 161 (4) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 174 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

<sup>7</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” 17 ตุลาคม 2562.

(7), (9) และ (10)<sup>8</sup> โดยในมาตรา 98 (7) ได้เปลี่ยนจากคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” มาใช้ เป็นคำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” แทน ซึ่งอาจทำให้แปลความได้ในความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีการเพิ่มเติมหลักการจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมในมาตรา 98 (9) และ (10) อีกด้วย ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) นี้ เป็นเรื่อง ลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีสถานะอันสูงส่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้บุคคลที่มีความมัวหมองบางประการ ดังเช่นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 (4)<sup>9</sup> ที่กำหนดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ เมื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่นั้น ต่อมาถูกพิพากษาให้จำคุก ย่อมเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก อันเป็นลักษณะ

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(10) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรั้งเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน”

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(4) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด”

ต้องห้ามของรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่บุคคลนั้นเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งส่งผลให้ รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ถูก นำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในลักษณะที่เป็นเหตุให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 149 (4)<sup>10</sup> โดยใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาโทษจำคุก” ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 188 (4)<sup>11</sup> ก็ได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็ได้บัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (4)<sup>12</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 169 (4)<sup>13</sup> ต่อมาได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในเรื่อง ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (4) โดยบทบัญญัติดังกล่าวให้นำคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 109 (4) มาใช้บังคับ<sup>14</sup> และส่งผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 216 (4) ซึ่งได้ วางหลักไว้ว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และรัฐธรรมนูญ ฉบับต่อมาก็ได้บัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 174 (4) ประกอบมาตรา 102 (4)<sup>15</sup> แต่มีการบัญญัติเรื่องเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่งให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมาตรา 182 (3) บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่ในความผิด

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 149 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ ต้องคำพิพากษาโทษจำคุก”

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 188 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 169 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (4) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา 109 (4) ...”

มาตรา 109 (4) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ ต้องคำ พิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล”

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 174 (4) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา 102 (4) ...”

มาตรา 102 (4) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ ต้องคำ พิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล”

อันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” จวบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีให้มีความชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะ ในมาตรา 160 (7) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” และเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 170 (4)<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดเรื่องการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งรวมถึงกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วยนั้น จะได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตั้งแต่ปี 2521 จวบจนปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบัน ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ ซึ่งพอสรุปได้ทั้งหมด 4 ประการ<sup>17</sup> ได้แก่

1) กรณีที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ จะทำให้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่

2) กรณีที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และการที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกลั่นแกล้งทางการเมือง จำเลยได้มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้วหรือไม่<sup>18</sup>

3) กรณีบุคคลที่ได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมแล้ว จะถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ และในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยหรือไม่

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160”

<sup>17</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564

<sup>18</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525 เรื่องเสร็จที่ 562/2554 และเรื่องเสร็จที่ 1271/2563

4) ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความสำเร็จของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมและมีความได้สัดส่วนหรือไม่

จากปัญหาที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่ชัดเจนในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ โดยปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวล้วนเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวได้อย่างชัดเจน รวมถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเกิดปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยอาจมีบุคคลที่มีมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

ดังนั้น เมื่อมีปัญหาสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาวิจัยปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความสำเร็จ รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกให้บรรลุเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยเน้นไปที่การศึกษาผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติดังกล่าว และรวบรวมแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น และครอบคลุมในทุกประเด็นปัญหาทางกฎหมายซึ่งยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีให้สูงขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อศึกษาถึงกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่แตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
4. เพื่อศึกษาถึงการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศให้มีความเหมาะสม ชัดเจน และบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีท่านหนึ่งซึ่งถูกกล่าวหาว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีอาญาในประเทศไทยในอดีต อนันนำไปสู่ปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)



#### 1.4 สมมติฐาน

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรี ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม โดยไม่จำต้องถูกจำคุกจริง และคำพิพากษานั้นไม่จำต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง แต่ในกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดโดยสภาพ

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) มุ่งเน้นการวิเคราะห์การใช้หลักกฎหมายในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยศึกษาและค้นคว้าจากหนังสือกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร คำวินิจฉัยของศาล รายงานการประชุมต่าง ๆ เช่น รายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. ทำให้ทราบและเกิดความเข้าใจในบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่แตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4. ทำให้เข้าใจถึงการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศให้มีความเหมาะสม ชัดเจน และบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ



## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

#### กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

#### 2.1 ประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

ความเป็นมาของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ซึ่งรูปแบบการปกครองโดยคณะรัฐมนตรีนั้นมีเฉพาะในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบรัฐสภาเท่านั้น<sup>19</sup> โดยคณะรัฐมนตรีเริ่มมาจากคณะกรรมการกิจการต่างประเทศ (Committee for Foreign Affair) ในกลางศตวรรษที่ 18 บางครั้งถูกเรียกว่า สภาคณะรัฐมนตรี (Cabinet Council)<sup>20</sup> คำว่า “คณะรัฐมนตรี” เป็นชื่อที่ถูกตั้งให้แก่คณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) โดย “Cabinet” เป็นคำภาษาฝรั่งเศสที่ใช้เรียกห้องส่วนตัวสำหรับใช้นั่งสนทนา ห้องส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ หรือห้องเล็ก<sup>21</sup> โดยการนำคำว่า “Cabinet” มาใช้เรียก “คณะรัฐมนตรี” เนื่องจากกษัตริย์จะปรึกษาราชการกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หรือจะปรึกษาราชการเป็นรายบุคคลตามพระราชอัธยาศัย จึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความหมายว่า คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ โดยจะเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยการไตร่ตรองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น จะต้องเข้าใจถึงความหมายของรัฐมนตรี แนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีผู้เป็นมนตรีแห่งรัฐ และความหมายของลักษณะต้องห้าม โดยพิจารณาได้ดังนี้

<sup>19</sup> มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 81.

<sup>20</sup> O.H. Phillips, *Constitutional and administrative law*, 3<sup>rd</sup> ed. (London: Sweet & Maxwell Ltd, 1962), pp. 281-282.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 282-283.

### 2.1.1 ความหมายของรัฐมนตรี

คำว่า “Minister” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลว่า “รัฐมนตรี” เป็นคำทับศัพท์มาจากภาษาละติน คือ คำว่า “minister” ซึ่งมีความหมายว่า ผู้รับใช้, บ่าว, ผู้น้อย และหากพิจารณาถึงโครงสร้างศัพท์ของคำว่า “minister” นั้น จะเห็นได้ว่า คำว่า “minister” มีรากศัพท์มาจากคำว่า “minor” ซึ่งมีความหมายว่า น้อย, ต่ำ โดยคำว่า “minister” ในภาษาละตินนี้ จะมีความหมายตรงข้ามกับคำว่า “magister” ซึ่งมีความหมายว่า เจ้านาย, ผู้เป็นใหญ่, ครู ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า “master” ที่แปลว่า เจ้านาย เช่นนี้ คำว่า “Minister” ซึ่งเป็นที่มาของตำแหน่งรัฐมนตรี จึงหมายถึง “ผู้รับใช้” แสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีมีหน้าที่รับใช้ประชาชน เช่นนี้ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารประเทศ แต่อำนาจนั้นต้องมีเพื่อรับใช้ประชาชน ไม่ใช่เพื่อกดขี่หรือเป็นใหญ่เหนือประชาชน จึงใช้คำว่า “minister” อันหมายถึง “ผู้รับใช้” กับตำแหน่งรัฐมนตรี

ส่วนคำว่า “รัฐมนตรี” ในภาษาไทยนั้น เป็นคำสมาสที่เกิดจากคำว่า “รัฐ” ในภาษาบาลี และ คำว่า “มนตรี” ในภาษาสันสกฤต กล่าวคือ คำว่า “รัฐมนตรี” มีรากศัพท์มาจากคำว่า “มนตรี” ในภาษาสันสกฤต มีความหมายว่า ที่ปรึกษา ซึ่งในกรณีนี้ หมายถึง ที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้น คำว่า “รัฐมนตรี” ในอดีต จึงหมายถึง ที่ปรึกษาราชการบ้านเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>22</sup> ซึ่งสะท้อนมาจากแนวคิดของการปกครองแบบราชาธิปไตยในประเทศแถบอินเดีย เช่นนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศทางฝั่งตะวันตกและประเทศทางฝั่งตะวันออกมีแนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศทางฝั่งตะวันตกมองว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงใช้คำว่า “minister” ซึ่งมีความหมายว่า ผู้รับใช้ประชาชน ส่วนประเทศทางฝั่งตะวันออกมองว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์ จึงใช้คำว่า “มนตรี” ซึ่งหมายความว่า ที่ปรึกษาของกษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศไทย ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” เป็นครั้งแรกหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี 2475 ซึ่งคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาคณะแรกของไทย เดิมนั้นใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการราษฎร” โดยในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทักท้วงว่า

<sup>22</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, “รัฐมนตรี” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552 [ออนไลน์], 9 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>.

“การใช้คำว่า “กรมการราษฎร” แทน “Minister” หรือ “เสนาบดี” ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น ทรงเห็นว่าไม่ไพเราะและไม่ค่อยถูกต้องนัก เพราะฟังดูเป็นโซเวียต”<sup>23</sup> ในที่ประชุมรัฐสภาจึงได้ลงมติให้ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” แทน “กรมการราษฎร” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 และใช้คำว่า “รัฐมนตรี” เรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน<sup>24</sup> และเมื่อคำว่า “รัฐมนตรี” ของประเทศไทย แปรมาจากคำว่า “Minister” จึงมีความหมายว่า ข้าราชการผู้มีหน้าที่รับใช้ประชาชน มิใช่ที่ปรึกษาราชการของแผ่นดินอีกต่อไป<sup>25</sup> ดังนั้น รัฐมนตรีจึงเป็นเพียงผู้ที่ถืออำนาจสูงสุดไว้แทนประชาชนและใช้อำนาจนั้นในนามของประชาชนเท่านั้น รัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

### 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีผู้เป็นมนตรีแห่งรัฐ

เนื่องจาก “รัฐมนตรี” (Minister) เป็นตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายบริหาร จึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้<sup>26</sup> 1) ความสำคัญในทางกฎหมาย รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง 2) ความสำคัญในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ภายในประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนภายนอกประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการติดต่อกับต่างประเทศ และ 3) ความสำคัญในทางอำนาจ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ เช่นนี้ เมื่อรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐมนตรีผู้เป็นมนตรีแห่งรัฐจึงต้องมีเกียรติหรือมีมาตรฐานแห่งความประพฤติสูงกว่าบุคคลอื่น เป็นที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน และต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนได้ ดังที่ปรากฏในความเห็นของ

<sup>23</sup> “คำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475, 24 พฤศจิกายน 2475.

<sup>24</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ถัดดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 1 [ออนไลน์], 9 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา [https://www.soc.go.th/?page\\_id=2096](https://www.soc.go.th/?page_id=2096).

<sup>25</sup> “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 41/2475,” 28 พฤศจิกายน 2475.

<sup>26</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง คณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 2.

นักวิชาการ ดังเช่น ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ได้กล่าวว่า “รัฐมนตรีเป็นมนตรีแห่งรัฐ เมื่อเป็นมนตรีแห่งรัฐแล้วต้องวางตัวให้เป็นแบบฉบับอันดีงามของประชาชน”<sup>27</sup>

นอกจากนี้ แนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีผู้เป็นมนตรีแห่งรัฐยังได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ทั้งจากคำวินิจฉัยกลางที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า รัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มอื่น และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่พอสรุปได้ว่า<sup>28</sup> ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ มีเกียรติและมีสถานะอันสูง เป็นที่เคารพนับถือและมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงในฐานะนักการเมืองและฝ่ายบริหารระดับสูงของประเทศ เมื่อรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สูง มาตรฐานก็จะเพิ่มความเข้มงวดหรือเคร่งครัดยิ่งขึ้นเป็นเงาตามตัว ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นตำแหน่งพิเศษที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบและควบคุมมากกว่าบุคคลอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสม โดยรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ที่จะให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชั้นสูง เป็นนักการเมืองที่ดี มีความสะอาด บริสุทธิ์ ฐานะสูงส่ง ตลอดจนมีคุณธรรมทางการเมืองสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อมีเหตุเพียงต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกเท่านั้น ก็ถือว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว

### 2.1.3 ความหมายของลักษณะต้องห้าม

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “ลักษณะต้องห้าม” ก่อน โดยการเปรียบเทียบคำว่า “คุณสมบัติ” และ “ลักษณะต้องห้าม” เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ซึ่งคำว่า “คุณสมบัติ” และ “ลักษณะต้องห้าม” นี้ มีความหมายแตกต่างกัน<sup>29</sup> ดังนี้

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ,” *โครงการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ในภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ*, 2548, หน้า 84-85.

<sup>28</sup> คำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการรัฐธรรมนูญ 7 ท่าน ได้แก่ คำวินิจฉัยของนายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของนายประเสริฐ นาสกุล, นายมงคล สระภู่นัน, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์, นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>29</sup> ศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร, “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4.

**“คุณสมบัติ”** คือ ลักษณะประจำตัวของบุคคล<sup>30</sup>ที่ต้องมีมาก่อนการได้มาซึ่งตำแหน่งตามกฎหมาย การกำหนดคุณสมบัติจะเป็นการกำหนดเพื่อให้ได้บุคคลในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้

**“ลักษณะต้องห้าม”** คือ ลักษณะที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามมิให้ผู้มีลักษณะบางประการที่กำหนดไว้หรือมีพฤติกรรมที่ไม่สมควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า “คุณสมบัติ” หมายถึง คุณลักษณะที่รัฐมนตรี “ต้องมี” จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วน “ลักษณะต้องห้าม” หมายถึง สิ่งที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีมีหรือกระทำการดังกล่าว ซึ่งต่างก็ถูกกำหนดไว้เพื่อ “ผล” อย่างเดียวกัน คือ เพื่อให้ได้รัฐมนตรีที่มีลักษณะอันพึงประสงค์ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง

จากถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีนั้น จะเห็นได้ว่า มีการใช้แตกต่างกันออกไป<sup>31</sup> ที่สำคัญได้แก่ “การขาดคุณสมบัติ” “การมีลักษณะต้องห้าม” และ “การกระทำอันต้องห้าม” โดยพิจารณาได้ดังนี้

**“การขาดคุณสมบัติ”** จะใช้กับเรื่องของ 1) คุณสมบัติด้านสัญชาติ 2) อายุ 3) คุณสมบัติด้านการศึกษา และ 4) การมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นต้น

**“การมีลักษณะต้องห้าม”** จะใช้กับเรื่องของ 1) การมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง 2) การติดยาเสพติดให้โทษ 3) การเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต 4) การต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก 5) การเคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ 6) การเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ 7) การเคยต้องคำ

<sup>30</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, “คุณสมบัติ,” *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (2554).

<sup>31</sup> ปฐมพงศ์ ลิ้มป็องศ์, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกสภาและรัฐมนตรี เพราะเหตุแห่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 135-136.

พิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง 8) การดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในบางตำแหน่ง และ 9) การอยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น<sup>32</sup>

**“การกระทำอันต้องห้าม”** จะใช้กับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เช่นนี้ เมื่อ “ลักษณะต้องห้าม” หมายถึง สิ่งที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีมีหรือกระทำการดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้ได้รัฐมนตรีที่มีลักษณะอันพึงประสงค์ ดังนั้น คำว่า “ลักษณะต้องห้าม” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ปรากฏในบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี และเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 160 (7) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง จึงสะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่เล็กน้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

รัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำนวนมาก ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีมี “ตำแหน่ง” ในระดับสูง ย่อมมี “หน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” ตามมาเช่นกัน รัฐมนตรีจึงต้องมีมาตรฐานแห่งความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป จึงต้องมีแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้แก่ แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และแนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 และมาตรา 98



### 2.2.1 แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่

แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ (position of authority) นั้น พัฒนามาจากหลักการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล<sup>33</sup> หรือ หลักการจัดสถาบันของอำนาจทางการเมือง (institutionalization of political power) ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเป็นหลักการที่แยก “ตัวบุคคล” (person) ซึ่งมีประโยชน์ส่วนตัว (personal interest) ออกจาก “อำนาจ” ซึ่งในกรณีนี้ คือ อำนาจทางการเมือง (politic power) ของ “รัฐ” (state) ซึ่งอยู่ในลักษณะของ “สถาบัน” ที่ประกอบด้วย “ตำแหน่ง” ที่มี “ภาระหน้าที่” (function and duties) ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐนั้นลุล่วงไปได้ด้วยดี ตำแหน่งดังกล่าวก็จะต้องมี “อำนาจ” (power) เหนือบุคคลธรรมดาทั่วไป เพื่อที่จะสามารถสั่งผู้อื่นให้กระทำตามได้ เช่นนี้ “ตำแหน่งสาธารณะ” (public office) จึงไม่ใช่สถานะส่วนตัว หรือ “เอกสิทธิ์” (privilege) ส่วนตัวของผู้มีตำแหน่งอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม “ตำแหน่ง” (position) เป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น จึงยังคงต้องอาศัย “คน” เข้าไปดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จในความเป็นจริง จึงเกิดหลักการแยกเรื่อง “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” หรือที่เรียกว่า “หลักการห้ามการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับตำแหน่งหน้าที่” (conflict of interest) กล่าวคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มี 2 สถานะ ได้แก่ 1) สถานะที่เป็นบุคคลธรรมดา การกระทำที่เข้าไปในฐานะส่วนตัวนั้นย่อมไม่ผูกพันรัฐ และ 2) สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การกระทำที่เข้าไปในฐานะดังกล่าวย่อมผูกพันรัฐ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องไม่นำเรื่องส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนตัวมาปะปนกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมี “หน้าที่” ที่จะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีบทบาทและหน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมายความเชื่อถือและไว้วางใจ (fiduciary trust) ของสาธารณะ โดยกระทำในนามของผลประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เปรียบเสมือนเป็นทรัสตี (trustee)<sup>34</sup> สอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่ว่า ประชาชนทั้งหลายคือผู้ก่อตั้ง (trustor) และผู้รับประโยชน์ (beneficiary) รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชนจึงมีพันธะฝ่าย

<sup>33</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 51-56.

<sup>34</sup> Edict J. Barrett, “The Role of Public Opinion in Public Administrative,” The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 537 (January 1995): 158-161. อ้างถึงใน วุฒิชัย พานิชย์สหาย, “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 21.

เดียวที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน<sup>35</sup> รัฐบาลจึงเป็นเพียงผู้ที่ถืออำนาจสูงสุดไว้แทนประชาชน และใช้อำนาจนั้นในนามของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะกระทำการใดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดในหน้าที่ของตนด้วย<sup>36</sup> ก็อาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจเป็นการทำลายความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ<sup>37</sup> ซึ่งหลักความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ (public trusteeship) ที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนี้ มีความสัมพันธ์กับจริยธรรม (ethics)<sup>38</sup> คือ มาตรฐานแห่งความประพฤติ (standard of behavior)<sup>39</sup> ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้วย กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องถูกบังคับด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป พฤติกรรมบางอย่างที่พลเมืองทั่วไปทำได้ แต่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะกลับทำไม่ได้หรือไม่พึงกระทำสิ่งนั้น ดังนั้น การกระทำ (action) ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ จึงต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง (public office) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่มี “ความชอบธรรม” (legitimacy) โดยจะมีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับศรัทธาและความไว้วางใจ (trust) จากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ “อำนาจทางการเมือง” (political

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>35</sup> Dennis F. Thompson, *Political ethics and public office* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), p. 83.

<sup>36</sup> W. Noel Keyes, *Government Contracts* (St. Paul: West Publishing, 1990), pp. 43-44.

<sup>37</sup> Patrick Boyer, “ข้อพิจารณาขั้นต้นเพื่อออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ,” เอกสารประกอบการประชุมว่าด้วยผลประโยชน์ที่ขัดกับตำแหน่งหน้าที่, 22 พฤษภาคม 2541, กรุงเทพมหานคร, หน้า 7-12.

<sup>38</sup> Norman Lewis and Diana Longley, “Ethics and the public service,” in *Public Law* (Winter 1994), p. 601.

<sup>39</sup> Robert Braucher, “Conflict of interest in Massachusetts,” in *Prospectives of Laws*, ed. Roscoe Pound (Boston: Little, Brown and Co., 1964), p. 3. อ้างถึงใน ศิริฐา ดาราศร, “ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 15.

power) ในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ซึ่งกระทำในนามของรัฐ ทำให้จริยธรรม นักการเมืองมีความแตกต่างจากจริยธรรมหรือคุณธรรมที่ปัจเจกชนพึงมี<sup>40</sup>

แม็ก เวเบอร์ (Max Weber)<sup>41</sup> นักสังคมวิทยาการเมืองที่มีชื่อเสียงชาวเยอรมัน ได้บรรยายถึง อาชีพการเมืองไว้ เมื่อ ค.ศ. 1919 ในหัวข้อ "Politik als Beruf" (Politics as a Vocation) ซึ่งมี ประเด็นสำคัญในเรื่องจริยธรรมทางการเมือง โดยเวเบอร์เห็นว่า จริยธรรมที่เกี่ยวข้องน่าจะมี เพียง 2 ประการ ได้แก่ 1) จริยธรรมว่าด้วยความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ (ethics of principled conviction) และ 2) จริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ (ethics of responsibility) หลักจริยธรรมทั้งสองประการมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะที่ว่า หากมีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ แต่ไม่มีความ รับผิดชอบ คนที่มีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการจะได้รับการเคารพ แต่จะไม่มีใครยอมให้เป็น “นักการเมือง” ถ้าไม่ยอมมีความรับผิดชอบ<sup>42</sup> ดังนั้น นักการเมืองในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึง ต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง กล่าวได้ว่า “ตำแหน่ง” สร้าง “หน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ดังเช่น คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

### 2.2.2 แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง

คำว่า “มลทินมัวหมอง” ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “มลทิน หมายถึง ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์” ซึ่ง อาจกล่าวได้ว่า มลทินมัวหมอง คือ ความล้มละลายทางสังคม หรือหมดความน่าเชื่อถือในหน้าที่ ราชการ โดยแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองนั้น เกิดจากพื้นฐานของ แนวความคิดที่ว่า รัฐมนตรีมีสองสถานภาพ กล่าวคือ สถานภาพหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และอีก สถานภาพหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่าง ยิ่ง เป็นตำแหน่งที่ได้รับความเคารพเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีจึงมีสถานภาพแตกต่าง จากบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องไม่มีมลทินมัวหมองแม้แต่

<sup>40</sup> วรียา ชินวรรณโณ, *จริยธรรมในวิชาชีพ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2546), หน้า 70.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

น้อย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการ คือ ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูง เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำนวนมาก จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่ในขณะดำรงตำแหน่ง”<sup>43</sup>

แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองยังได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ<sup>44</sup> ที่ได้วินิจฉัยว่า “รัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด”

นอกจากนี้ แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองยังได้สะท้อนผ่านเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่สอดคล้องกับแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง ดังนี้

1. ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>45</sup> ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองไว้ว่า

“ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว”

2. นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา<sup>46</sup> กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้คำอธิบายว่า

<sup>43</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ฎีกาวิเคราะห์การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” วารสารนิติศาสตร์ 29,2 (มิถุนายน 2542): 322-324.

<sup>44</sup> คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยของนายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของนายประเสริฐ นาสกุล, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์, นายอนันต์ เกตุวงศ์ และ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>45</sup> “การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 24/2521,” 12 พฤษภาคม 2521.

<sup>46</sup> “รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ),” 8 พฤษภาคม 2540.

“ความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญและสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี”

แสดงให้เห็นว่า เหตุผลในบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น มีความมุ่งหมายสำคัญ คือ ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยเป็นผู้ที่ปราศจากความต่างพร้อยใด ๆ อันจะทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในตัวบุคคลและสถาบันทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง

### 2.2.3 แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจอสูงสุดของรัฐ โดยที่รัฐมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยภายในดินแดนของตนได้อย่างเด็ดขาดและบริบูรณ์ ดังที่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) นิยามคำนี้ไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจอสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐ อันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใด ๆ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอเด็ดขาดและเป็นนิรันดร”<sup>47</sup> โดยอำนาจอธิปไตยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. อำนาจอธิปไตยภายใน (Internal Sovereignty or supremacy) คือ อำนาจของแต่ละรัฐที่จัดการองค์การของตนได้อย่างอิสระและมีอำนาจอสูงสุดในการบริหารกิจการภายในรัฐของตน โดยรัฐใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารกิจการภายในรัฐให้ดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยและเกิดความมั่นคงภายในรัฐ

2. อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty or independence) ซึ่งได้แก่ รัฐที่เป็นเอกราชย่อมมีความเป็นอิสระจากรัฐอื่น และปฏิเสธไม่ให้อำนาจอใดมาใช้อำนาจอเหนือรัฐตน เพราะแต่ละรัฐมีสถานะเท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่อยู่ร่วมกันในสังคมโลกอย่างสันติและร่วมมือกันโดยสมัครใจ โดยการปฏิบัติต่างตอบแทนอย่างมีความเสมอภาคทางอธิปไตย ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะสิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซง (The Right of Existence) และสิทธิที่จะมีความเท่าเทียม (The Right of Equality)

<sup>47</sup> ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 164-166.

หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Principle of Territorial Sovereignty) เกิดขึ้นจากแนวความคิดของ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่ว่า การที่รัฐจะดำเนินไปได้นั้น รัฐต้องมีอำนาจอธิปไตยเสมอ เพราะอำนาจอธิปไตยคืออำนาจในการบริหารและจัดการทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐ โดยอำนาจอธิปไตยนี้เป็นอำนาจสูงสุดแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนี้เป็นแนวความคิดที่คัดค้านได้แย้งกับแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ โดยมองว่า ศาลในฐานะองค์กรหนึ่งที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1. ดินแดนที่มีเขตกำหนดอย่างแน่ชัด (Defined territory) 2. ประชากรซึ่งมีถิ่นที่อยู่อย่างถาวร (Permanent Population) 3. รัฐบาล (Government) และ 4. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน หมายความว่า รัฐมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องขึ้นแก่ใคร ไม่ต้องขึ้นแก่รัฐอื่นใดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำเนินกิจการภายในหรือกิจการภายนอกของรัฐก็ตาม

ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน โดยรัฐมอบหมายให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอ้างว่า ให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ เช่นนี้ คำพิพากษาศาลที่จะมีผลบังคับในรัฐใด ย่อมต้องเกิดจากการใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นเท่านั้น รัฐไม่มีหน้าที่หรือพันธะที่จะต้องเชื่อฟังหรือปฏิบัติตามคำพิพากษาของรัฐอื่น เพราะอำนาจอธิปไตยให้สิทธิแก่รัฐที่จะใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาด (Conclusively) โดยปราศจากเงื่อนไขแต่เพียงผู้เดียว (Unconditionally)<sup>48</sup> ดังนั้น ถ้าหากรัฐใดรัฐหนึ่งไปยอมรับอำนาจตุลาการหรืออำนาจอธิปไตยทางการศาลของรัฐอื่นเหนือรัฐตัว ก็จะทำให้เกิดการสูญเสียอำนาจอธิปไตยหรือเอกราชทางการศาล ดังจะเห็นจากในอดีตที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญายอมให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritoriality) แก่ชาวต่างชาติ ทำให้ชาวต่างชาติได้รับสิทธิพิเศษที่จะจัดตั้งศาลกงสุลขึ้นในประเทศไทย และได้รับยกเว้นจากอำนาจศาลไทย<sup>49</sup> จาก

<sup>48</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, “สังคมระหว่างประเทศกับกฎหมายระหว่างประเทศ,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-5, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 44-45.

<sup>49</sup> เพื่ออ่านเพิ่มเติม กรุณาดู น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช (กรุงเทพฯ: รุ่งแสงการพิมพ์, 2530), หน้า 1-200.

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นี้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่า ถ้าเราไปยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ จะเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยหรือเอกราชทางการศาล

จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจอธิปไตยทางการศาลนั้น รัฐยอมผูกพันตามคำพิพากษาของศาลภายในประเทศเท่านั้น แต่จะไม่ยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ โดยถือว่าคำพิพากษาของศาลในรัฐอื่นย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐตน ทำให้เกิดแนวคิดในมุมมองกลับว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐก็เป็นอุปสรรคที่จะทำให้เกิดความร่วมมือทางกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศได้ เพราะสังคมโลกในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมากขึ้น การติดต่อคมนาคมสะดวกขึ้น รัฐมีความสัมพันธ์กันมาก ปัญหาต่าง ๆ ก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว รัฐไม่สามารถอยู่โดดเดี่ยวแก้ปัญหาได้เองตามลำพัง ในสภาพความเป็นจริงของสังคมโลกปัจจุบันบีบบังคับให้รัฐต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในเรื่องของระบบศาล จึงเกิดแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ เช่น การขาดความไม่เป็นเอกภาพของสถาบันศาล ซึ่งแต่ละรัฐตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีความของตน<sup>50</sup>

ดังนั้น หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนจึงต้องมีข้อจำกัด โดยหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Principle of Territorial Sovereignty) เป็นหลักการที่รัฐยึดถือเป็นหลัก แต่ก็มีแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศเป็นข้อยกเว้นของหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศนั้น หากไม่ทำให้รัฐสูญเสียอำนาจอธิปไตยในความรู้สึก ก็ยอมกระทำได้ โดยจะต้องทำให้รัฐรู้สึกว่ารัฐยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง อันเป็นการผสมผสานระหว่างผลประโยชน์ของรัฐที่จะยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน เช่นนี้ แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศจึงเกิดการพัฒนาเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐไปในทางที่สร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์มากกว่าเกิดผลร้ายหรือเกิดโทษ<sup>51</sup>

<sup>50</sup> โปรตดูรายละเอียดยใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา, “การจัดการขัดกันแห่งกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์ 16 (กันยายน 2529): 182-203.

<sup>51</sup> จันตรี สิ้นสุภฤกษ์, “การยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 27.

#### 2.2.4 แนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

การล้างมลทินเป็นวิธีการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดวิธีหนึ่งซึ่งตรงกับคำว่า "Rehabilitation" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายถึงการคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้ว โดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากคงเป็นการไม่ยุติธรรมที่มลทินหรือตราบาปซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดหรือการลงโทษเพียงครั้งเดียวจะยังคงติดตัวผู้กระทำความผิดอยู่ตลอดไป ทั้งที่ผู้กระทำความผิดก็ได้พ้นโทษไปแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามความถูกต้องชอบธรรมแล้ว ผู้กระทำความผิดซึ่งได้รับโทษแล้วก็ควรที่จะได้รับการปลดเปลื้องมลทินหรือตราบาปทั้งปวง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วสามารถกลับคืนสู่สังคมและสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะการล้างมลทินจะมีผลทำให้สิทธิและความสามารถใด ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้สูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดหรือการลงโทษนั้นกลับคืนมา<sup>52</sup>

การล้างมลทินในประเทศไทยมีแนวความคิดมาจากหลักการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดโดยคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งเหตุผลของการล้างมลทินนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักการอภัยทานหรือความกรุณาของพระมหากษัตริย์หรือของรัฐที่ให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นครั้งคราวเนื่องในโอกาสสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมืองเท่านั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายล้างมลทินในรูปแบบของพระราชบัญญัติออกมอลบล้างการกระทำความผิดหรือโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด ดังนั้นเหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสต่าง ๆ มักทำเพื่อเป็นการให้อภัยทาน เป็นการไต่บาปเพื่งกุศลอย่างหนึ่งให้บุคคลที่ถูกลงโทษไปแล้วมีสิทธิสมบูรณ์เหมือนประชาชนพลเมืองทั่วไป เมื่อได้รับการล้างมลทินแล้ว จึงถือว่าเป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษมาก่อน ทำให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิดำเนินชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง<sup>53</sup>

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของการล้างมลทินที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงต้องเปรียบเทียบความหมายของการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ โดยพิจารณาได้ดังนี้

<sup>52</sup> “คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทิน,” เจ้าหน้าที่ฝ่ายประมวลกฎหมาย กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>53</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2475), หน้า 655.



การล้างมลทิน คือ การลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาครบถ้วนและพ้นโทษแล้ว มีผลทางกฎหมายเท่ากับบุคคลนั้นไม่เคยถูกลงโทษมาก่อน แต่ไม่ได้ล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ ความผิดที่เคยกระทำก็ยังคงได้ชื่อว่าเคยกระทำความผิดอยู่นั่นเอง นอกจากนี้ การล้างมลทินต้องกระทำโดยการออกกฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น

การนิรโทษกรรม คือ การกำหนดให้สิ่งที่เป็นความผิดนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับผิดชอบในทางอาญาหรือทางแพ่ง การนิรโทษกรรมกระทำได้ทั้งก่อนและหลังมีคำพิพากษา แต่ผู้กระทำความผิดนั้นยังไม่ได้รับโทษหรือรับโทษอยู่แต่ยังไม่พ้นโทษ การนิรโทษกรรมต้องออกเป็นกฎหมาย โดยจะออกเป็นกฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ” หรือ “พระราชกำหนด” ก็ได้ โดยผลของการนิรโทษกรรมทำให้ได้สิทธิที่ต้องสูญเสียไปเพราะผลของคำพิพากษาลงโทษกลับคืนมา

การอภัยโทษ คือ การให้อภัยแก่ผู้ต้องโทษที่กำลังได้รับโทษอยู่ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกลงโทษต่อไป การอภัยโทษเกิดขึ้นได้จากการขอพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์ โดยอาจขอเองโดยเฉพาะเป็นรายบุคคล หรือฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาเพื่ออภัยโทษให้แก่บุคคลทั่วไป การอภัยโทษนั้นอาจเป็นการยกโทษให้ทั้งหมดหรือลดโทษให้บางส่วน ผลทางกฎหมายของบุคคลที่ได้รับอภัยโทษแล้วก็ยังถือว่าเป็นบุคคลที่เคยถูกลงโทษ กล่าวคือ ยังคงมีความผิดอยู่ แต่ไม่ต้องรับโทษ

หลักเกณฑ์ของการล้างมลทินตามกฎหมายล้างมลทินนั้น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่

- 1) ต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษก่อนหรือในวันที่กฎหมายกำหนดและได้พ้นโทษไปแล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินใช้บังคับ และ 2) ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายล้างมลทินที่มุ่งประสงค์ที่จะใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ<sup>54</sup>

ผลของการล้างมลทิน พิจารณาได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

- 1) ผลต่อคำสั่งลงโทษ การล้างมลทินมีผลเป็นการลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาครบถ้วนและพ้นโทษแล้ว มีผลทางกฎหมายเท่ากับบุคคลนั้นไม่เคยได้รับโทษมาก่อน แต่ไม่ได้

<sup>54</sup> บทนิยามคำว่า “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. 2526 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530

ล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ การกระทำความผิดกับการลงโทษ ถือเป็นคนละเรื่องกัน ดังนั้น การกระทำความผิดดังกล่าวยังคงมีอยู่<sup>55</sup>

2) ผลต่อสิทธิและประโยชน์อื่น ๆ กฎหมายล้างมลทินมีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินได้รับสิทธิที่ต้องสูญเสียไปกลับคืนมา โดยสิทธิดังกล่าวหมายถึงเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่เสียไปเพราะการถูกลงโทษ แต่ไม่หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับภายหลังจากการได้รับการล้างมลทินแล้ว

แนวความคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น นี้ ได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 8/2563 โดยมีประเด็นแห่งคดีว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว มีผลให้ผู้ถูกร้องไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เป็นการล้างมลทินให้ผู้ที่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้เป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีความผิดนั้น ๆ อีกต่อไป แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือลบล้างความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีจากการกระทำ ดังนั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จึงให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ที่ถูกลงโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษหรือถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกลงโทษหรือลงโทษด้วย”

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางวินัย ก็ได้วางหลักไว้ว่า พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลเพียงให้ถือว่าไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น แต่หาได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงที่ได้กระทำขึ้นให้หมดสิ้นไปด้วยไม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น พิจารณาได้ดังนี้

<sup>55</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2546 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12 (11) และ (15) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 (เรื่องเสร็จที่ 77/2552)

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 7/2546** ได้วินิจฉัยว่า “มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า การล้างมลทินตามมาตรา 5 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น ส่วนมาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ 9 มิถุนายน 2539 ... โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ดังนั้น ผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลเพียงให้ลบล้างโทษทางวินัย เป็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนเท่านั้น หาได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงให้หมดสิ้นไปด้วยไม่”

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2557** ได้วินิจฉัยว่า “มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า การล้างมลทินตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น สำหรับการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษหรือคำพิพากษาที่พิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษ แต่มีได้มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้นด้วย”

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การล้างมลทินเป็นวิธีการเพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน แต่ไม่ล้างการกระทำความผิด และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

### บทที่ 3

## กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

### กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศ

ในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศนั้น ต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป โดยพิจารณาจากกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งจะสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ โดยกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในกฎหมายในระดับที่แตกต่างกัน บางประเทศก็บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ส่วนในบางประเทศก็บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ในเรื่องของลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้นั้น บางประเทศก็บัญญัติให้ใช้สำหรับกรณีของรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนในบางประเทศก็จะบัญญัติไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament: MP) ซึ่งก็จะนำมาใช้กับกรณีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีด้วย พิจารณาได้ดังนี้

#### 3.1 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 3.1.1 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา และ 3.1.2 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยตรง พิจารณาได้ดังนี้

### 3.1.1 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา

ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา เป็นการบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้โดยอ้อม โดยในทางปฏิบัติ ศาลจะนำบทบัญญัติในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา มาใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยพิจารณาได้ดังนี้<sup>56</sup>

ประเทศและสภา	การตัดสิทธิ์:
	ด้วยเหตุแห่งคำตัดสินว่าได้กระทำความผิด
ALGERIA National Assembly (APN)	คำตัดสินว่ากระทำความผิดทางอาญาหรือก่ออาชญากรรมหรือความผิดที่นำไปสู่การติดคุก; ความประพฤติในสงครามปลดปล่อยชาติที่ขัดต่อผลประโยชน์ของชาติ; ความขัดแย้ง; นักโทษและบุคคลที่ถูกเนรเทศ
AUSTRALIA	โทษทางอาญาจำคุก 1 ปีขึ้นไป; การทรยศ; คำตัดสินว่ามีการติดสินบนหรือมีอิทธิพลเกินควรในการเลือกตั้งภายใน 2 ปี; จงรักภักดีต่ออำนาจต่างประเทศ
AUSTRIA	คำตัดสินสำหรับความผิดทางอาญาจำคุกมากกว่า 12 เดือน
BAHAMAS	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
BELGIUM	คำตัดสินว่ามีความผิดทางอาญา บุคคลที่ถูกตัดสินให้แก้ไขโทษน้อยกว่า 3 ปีหรือ 3 เดือน หรือน้อยกว่านั้น จะถูกตัดสิทธิ์เป็นระยะเวลา 12 ปีหรือ 6 ปีตามลำดับ
BRAZIL	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
CAMEROON	คำตัดสินในความผิดทางอาญา โทษ

<sup>56</sup> Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of The world*, 2<sup>nd</sup> ed. (Aldershot: Gower Publishing Company Limited, 1986), pp. 71-101.

	จำคุก 3 เดือน โดยไม่ต้องรับโทษหรือจำคุก 6 เดือน ตามหมายจับ; คำตัดสินในความผิดฐานคุกคามความมั่นคงของรัฐ ทำให้ขาดคุณสมบัติเป็นเวลา 10 ปี
CANADA -Senate:  -House of Commons:	การทรยศหรือคำตัดสินในความผิดทางอาญา หรืออาชญากรรมที่น่าอับอาย คำตัดสินสำหรับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งบางอย่าง; คำตัดสินทางอาญา
COMOROS	ขาดคุณสมบัติถาวร: สำหรับคำตัดสินว่ากระทำความผิดฐานก่ออาชญากรรม; ความขัดแย้ง ขาดคุณสมบัติสูงสุด 5 ปี: สำหรับผู้ที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน
CONGO	คำตัดสินว่ากระทำความผิดฐานก่ออาชญากรรม
CUBA	ถูกตัดสิทธิ์ตามกฎหมายเนื่องจากมีความผิดทางอาญา
CYPRUS	คำตัดสินในความผิดเกี่ยวกับความไม่ซื่อสัตย์หรือความประพฤติชั่วร้ายทางศีลธรรม ขาดคุณสมบัติสำหรับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งใด ๆ
CZECHOSLOVAKIA	อยู่ในการคุมขัง; รับโทษจำคุก
DEMOCRATIC YEMEN	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
DENMARK	ผู้ที่ถูกตัดสินว่ามีการกระทำที่ไม่คู่ควรในมุมมองสาธารณะของสมาชิกสภา Folketing
FIJI	โทษจำคุกเกิน 12 เดือน คำตัดสินในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง; จงรักภักดีต่ออำนาจต่างประเทศ
FINLAND	คำตัดสินในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้การปกครอง
GABON	คำตัดสินเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิพลเมืองและ

	สิทธิทางการเมือง
GERMANY	การพิจารณาคดีที่ลิดรอนสิทธิในการออกเสียง (จำคุก 1 ปีขึ้นไป)
GREECE	บุคคลที่ถูกตัดสิทธิ์ตามข้อห้ามทางกฎหมายหรือการตัดสินลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาทั่วไปหรือทางทหาร
HUNGARY	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
INDONESIA	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
IRELAND	โทษจำคุกเกิน 6 เดือนด้วยการใช้แรงงานอย่างหนักหรือการรับโทษจำคุก
ISRAEL	การลิดรอนสิทธิของศาลภายใต้กฎหมายเลือกตั้ง ภายใน 5 ปีหลังจากรับโทษจำคุก 5 ปีขึ้นไปสำหรับความผิดต่อความมั่นคงของชาติ
ITALY	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
JAPAN	คำตัดสินว่ากระทำความผิด; การตัดสิทธิ์สำหรับอาชญากรรมต่อการเลือกตั้ง
JORDAN	คำตัดสินว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกเกิน 1 ปีสำหรับความผิดที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองและไม่ได้รับการอภัยโทษ
KENYA	คำตัดสินว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกเกิน 6 เดือน; ความจงรักภักดีต่อต่างประเทศ
KUWAIT	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
LEBANON	คำตัดสินว่ากระทำความผิด ซึ่งรวมถึงการสูญเสียสิทธิพลเมือง
LIECHTENSTEIN	คำตัดสินว่ากระทำความผิดและถูกจำคุก
LUXEMBOURG	คำตัดสินว่ากระทำความผิดทางอาญา
MALAWI	การตัดสินประหารชีวิต การจำคุกหรือสำหรับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (การตัดสิทธิ์ถูกจำกัดไว้ 7 ปี); จงรักภักดีต่อประเทศอื่น

MALAYSIA	คำตัดสินว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกเกิน 1 ปี
MALI	คำตัดสินในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
MALTA	คำตัดสินว่ากระทำความผิดที่มีโทษจำคุกเกิน 12 เดือนหรือสำหรับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง; จงรักภักดีต่ออำนาจต่างประเทศ
MAURITIUS	คำตัดสินหรือถูกตัดสินประหารชีวิต; การยึดมั่นในรัฐที่ไม่ใช่เครือจักรภพ
NAURU	คำตัดสินหรือต้องรับโทษสำหรับความผิดที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกอย่างน้อย 1 ปี
NETHERLANDS	คำตัดสินสำหรับความผิดที่กฎหมายระบุไว้เช่นนี้ให้จำคุกอย่างน้อย 1 ปีโดยเสียสิทธิในการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้ง
NEW ZEALAND	คำตัดสินในอาชญากรรมที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป; ทุจริตการเลือกตั้ง
NICARAGUA	คำตัดสินในความผิดฐานก่ออาชญากรรมครั้งใหญ่ ตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2522
NORWAY	คำตัดสินให้สูญเสียสิทธิในการเลือกตั้ง
PHILIPPINES	คำตัดสินในการกบฏ การปลุกระดม การละเมิดกฎหมาย อาชญากรรมต่อความมั่นคงของชาติ
PORTUGAL	การฉ้อโกง การลิดรอนสิทธิทางการเมืองโดยการตัดสินของศาล
REPUBLIC OF KOREA	จำคุก; การตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
RWANDA	คำตัดสินในข้อหาฆาตกรรม โจมตีความมั่นคงของรัฐหรือการละทิ้งทางทหาร จำคุก 1 ถึง 5 ปีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหรือมากกว่า 5 ปีในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา
ST VINCENT	คำตัดสินว่ากระทำความผิด (ยกเว้นผิดนัดปรับ); การยึดมั่นในอำนาจต่างประเทศ



SENEGAL	คำตัดสินที่เกี่ยวกับการขัดขวางการลงทะเบียนเลือกตั้ง
SOLOMON ISLANDS	โทษประหารชีวิต หรือได้รับโทษจำคุกเกิน 6 เดือน; การสวามิภักดิ์ต่ออำนาจต่างประเทศ; การตัดสิทธิ์สำหรับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
SOMALIA	คำตัดสินว่ากระทำความผิดทางอาญา
SOUTH AFRICA	คำตัดสินให้จำคุกไม่น้อยกว่า 12 เดือนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา
SRI LANKA	ภายใน 7 ปีหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการตัดสินลงโทษนานกว่า 2 ปี; คำตัดสินในการตัดสินบน ส.ส.
SYRIAN ARAB REPUBLIC	คำตัดสินว่ากระทำความผิดทางอาญา
UGANDA	โทษจำคุก 6 เดือนสำหรับความผิดอาญา 5 ปีก่อนหน้านี้
UNITED REPUBLIC OF TANZANIA	คำตัดสินหรือคำสั่งเนรเทศเกิน 6 เดือน
VANUATU	คำตัดสินว่ากระทำความผิด
ZAIRE	โทษจำคุกมากกว่า 1 ปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หรือมากกว่า 3 ปีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา; นักโทษที่ถูกไล่ออกจากเมืองและสิทธิพลเมือง
ZAMBIA	ภายใน 5 ปีของการตัดสินลงโทษหรือสิ้นสุดโทษจำคุก; จงรักภักดีต่ออำนาจต่างประเทศ
ZIMBABWE	คำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการจำคุก 6 เดือนขึ้นไป

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบข้อมูลว่า มีประเทศที่บัญญัติถึงการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง (Recognition of foreign judgements as fact) ในกรณีที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ คือ ประเทศแอฟริกาใต้ โดยบัญญัติไว้ในหมวดสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (The National Assembly) ว่าด้วยคุณสมบัติของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (Membership) ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 มาตรา 47 (e) โดยพิจารณาได้ดังนี้

**รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 หมวด 4 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าด้วยคุณสมบัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

“มาตรา 47. การเป็นสมาชิก

(1) พลเมืองทุกคนที่มีคุณสมบัติในการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสิทธิเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยกเว้น

(e) บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดและถูกลงโทษจำคุกมากกว่า 12 เดือน โดยไม่มีทางเลือกให้ลงโทษปรับ ไม่ว่าโทษจำคุกนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศหรือนอกประเทศก็ตาม ถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของแอฟริกาใต้ บุคคลนั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีให้ถือว่าผู้ใดเคยถูกพิพากษาจนกว่าจะมีการอุทธรณ์คำตัดสินว่ากระทำความผิดหรือคำพิพากษา หรือจนกว่าระยะเวลาอุทธรณ์จะหมดลง การตัดสิทธิ์ตามวรรคนี้สิ้นสุดลงห้าปีหลังจากการตัดสินเสร็จสิ้น<sup>57</sup>

**3.1.2 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยตรง**

ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยตรง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของระบบประธานาธิบดี และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นที่ผู้วิจัยพบข้อมูลว่ามีการบัญญัติถึงการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง (Recognition of foreign judgements as fact) ในบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก และเป็นประเทศที่ใช้

<sup>57</sup> The Constitution of the Republic of South Africa, 1996: Chapter 4 Parliament: The National Assembly: 47. Membership

(1) Every citizen who is qualified to vote for the National Assembly is eligible to be a member of the Assembly, except -

(e) anyone who, after this section took effect, is convicted of an offence and sentenced to more than 12 months imprisonment without the option of a fine, either in the Republic, or outside the Republic if the conduct constituting the offence would have been an offence in the Republic, but no one may be regarded as having been sentenced until an appeal against the conviction or sentence has been determined, or until the time for an appeal has expired. A disqualification under this paragraph ends five years after the sentence has been completed.

ระบบรัฐสภา โดยรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาและรัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีในระบบรัฐสภาต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี ไม่ได้รับผิดชอบต่อสภา แต่ก็อาจถูกสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้ พิจารณาได้ดังนี้

### ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเพราะเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States) ในหมวด “ฝ่ายบริหาร” (Executive Branch) โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ในฝ่ายบริหาร ซึ่งได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ โดยพิจารณาได้ดังนี้

#### รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: หมวด 2 ฝ่ายบริหาร<sup>58</sup>

“มาตรา 4 การถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐฯ ออกจากตำแหน่งทำได้โดยถูกขับออกจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ ความผิดฐานรับสินบน หรือความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง รวมทั้งความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง”<sup>59</sup>

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์เป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคลได้ โดยส่วนใหญ่มักจะมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรี ซึ่งระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองที่แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรม จึงมิใช่เรื่องในทางตุลาการ โดยองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและลงมติตัดสินอันถือเป็นข้อยุติและมีผลทำให้บุคคลผู้ถูกกล่าวหาถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ วุฒิสภา (Senate)<sup>60</sup> ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะกล่าวหาและพิจารณาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภานั้น ต้องปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและ

<sup>58</sup> รัฐสภาระหว่างประเทศ, รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา [ออนไลน์], 11 กุมภาพันธ์ 2564. แหล่งที่มา [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35648&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35648&filename=index).

<sup>59</sup> The Constitution of the United States: Article II Executive Branch, Section 4:

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

<sup>60</sup> The Constitution of the United States: Article I, Section 3, Clause 6.

เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยจำกัดฐานความผิดที่เป็นเหตุกล่าวหาสำหรับความผิดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ไว้ด้วยกัน 3 ฐาน ความผิด ได้แก่ ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason), ความผิดฐานรับสินบน (bribery) และความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง (high crime and misdemeanors) โดยการตัดสินว่าบุคคลมีความผิดในแต่ละข้อกล่าวหา นั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น หากข้อกล่าวหาใด ได้รับการลงมติว่ามีความผิดจริง (be convicted on one or more of the articles against him or her) ผู้ถูกกล่าวหา ก็จะต้องถูกถอดถอนโดยผลของกฎหมายทันที<sup>61</sup>

โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวด 1 : มาตรา 3 วรรค 6 และวรรค 7 ได้วางหลักการในเรื่องการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงไว้ดังนี้

“ให้วุฒิสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงทางอาญา ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาต้องกล่าวคำสาบานหรือคำยืนยันว่าจะพิจารณาคดีโดยสุจริต ในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯ ถูกพิจารณาคดี ให้ประธานศาลฎีกาทำหน้าที่ประธานในการพิจารณาคดี และจะลงโทษผู้ที่ถูกฟ้องร้องไม่ได้หากไม่มีการลงคะแนนเสียงตั้งแต่สองในสามของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมการลงคะแนนเสียงพิพากษา

การพิพากษาในคดีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของสหรัฐฯ ทางอาญา ทำได้เพียงการปลดผู้ที่ถูกฟ้องออกจากตำแหน่ง และห้ามไม่ให้ผู้ที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งนี้ ไปรับตำแหน่งอันทรงเกียรติ ทรัสต์ หรือประโยชน์อื่นใดของสหรัฐฯ ได้อีก แต่ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็ยังคงอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ถูกพิพากษา และลงโทษตามกฎหมายได้อีก ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Halstead, T.J., *An Overview of the Impeachment Process* (Washington D.C.: Library of Congress. Congressional Research Service., 2005), pp. 5-6.

<sup>62</sup> The Constitution of the United States: Article I, Section 3, Clauses 6 and 7:

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้ดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเปรียบเทียบกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่เป็นประเทศต้นแบบของกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งกระบวนการอิมพีชเมนต์ของทั้งสองประเทศมีผลทางกฎหมายในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่แตกต่างกัน พิจารณาได้ดังนี้

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามข้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ 1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) 2) ความผิดฐานรับสินบน (bribery) และ 3) ความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง (high crime and misdemeanors) โดยวุฒิสภา (Senate) เป็นผู้ตัดสินว่าบุคคลนั้นมีความผิดจริง (convicted) ตามข้อหาดังกล่าวข้างต้น แล้วจึงถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่การตัดสินว่ามีความผิดโดยวุฒิสภานั้นไม่มีโทษทางอาญาเพราะวุฒิสภามีหน้าที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ดังนั้น บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดโดยวุฒิสภาก็จะมีผลให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีตามกระบวนการอิมพีชเมนต์แต่เพียงเท่านั้น แต่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา เพราะองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินลงโทษทางอาญามีแค่องค์กรเดียวเท่านั้น คือ ศาลยุติธรรม (Court of Justice)

ส่วนกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ เป็นคำพิพากษาของศาลสภาขุนนาง ซึ่งทำหน้าที่ในเวลานั้นเป็นศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงเป็นคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาและให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น ผลของกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ จึงมี 2 ประการด้วยกัน คือ 1) ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลสภาขุนนางมีความผิดทางอาญา กล่าวคือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และ 2) ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

### ข) ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ได้บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด Council of Presidential Advisers โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นสมาชิกในสภาดังกล่าว และเป็นประเทศที่ผู้วิจัยพบข้อมูลว่ามีการบัญญัติถึงการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง (Recognition of foreign judgements as fact) ในกรณีที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกในกรณีบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ พิจารณาได้ดังนี้

### รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่วนที่ 5A Council of Presidential Advisers<sup>63</sup>

“มาตรา 37E ลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก หาก

(c) ถูกศาลยุติธรรมในสิงคโปร์หรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือปรับไม่น้อยกว่า 2,000 ดอลลาร์และยังมิได้รับการอภัยโทษ

โดยมีเงื่อนไขว่าในกรณีที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยศาลต่างประเทศ บุคคลนั้นย่อมไม่  
เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามหรือถูกตัดสิทธิในการแต่งตั้งเป็นสมาชิก เว้นแต่ความผิดนั้นจะเป็น  
ความผิดอย่างหนึ่งตามกฎหมายสิงคโปร์ด้วย ซึ่งหากได้กระทำในสิงคโปร์ ก็ย่อมต้องได้รับโทษโดยศาล  
ในสิงคโปร์”<sup>64</sup>

จะเห็นได้ว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญสิงคโปร์นั้น ย่อม  
หมายความรวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศด้วย โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลที่ถูกศาลใน  
ต่างประเทศตัดสินว่ากระทำความผิด ความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายสิงคโปร์ด้วย ซึ่ง  
หากได้กระทำในสิงคโปร์ ก็ย่อมต้องได้รับโทษโดยศาลในสิงคโปร์ เช่นนี้ การรับฟังคำพิพากษาของ  
ศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง (Recognition of foreign judgements as fact) ในกรณีที่  
เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ มาตรา 37E  
(c) สามารถแยกพิจารณาได้เป็นเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

1) การกำหนดอัตราโทษจำคุก โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็น  
สมาชิก หากถูกศาลยุติธรรมภายในประเทศหรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำ  
พิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เป็นกรณีที่กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ชัดเจนว่า “เคยต้องคำ  
พิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี”

<sup>63</sup> *Constitution of the Republic of Singapore*, Singapore Statutes Online.

<sup>64</sup> Constitution of the Republic of Singapore: Part VA Council of Presidential Advisers, Article 37E:

A person shall be disqualified for appointment as a member if he —

(c) has been convicted of an offence by a court of law in Singapore or a foreign country and sentenced to imprisonment for a term of not less than one year or to a fine of not less than \$2,000 and has not received a free pardon:

Provided that where the conviction is by a court in a foreign country, the person shall not be so disqualified unless the offence is also one which, had it been committed in Singapore, would have been punishable by a court of law in Singapore.

2) การได้รับอภัยโทษ ถ้าได้รับอภัยโทษแล้ว ก็ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังนั้น ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญสิงคโปร์นั้น จะต้องเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกและยังไม่ได้รับการอภัยโทษ

3) การจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในกรณีที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยศาลต่างประเทศ ความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดอย่างหนึ่งตามกฎหมายสิงคโปร์ด้วย ซึ่งหากได้กระทำในสิงคโปร์ ก็ย่อมต้องได้รับโทษโดยศาลในสิงคโปร์

ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดแย้งต่อหลักสิทธิมนุษยชนในระบบงานยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ บุคคลที่จะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศต้องได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แล้ว

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขในการจะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในกรณีที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยศาลต่างประเทศว่า “ความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดอย่างหนึ่งตามกฎหมายสิงคโปร์ด้วย ซึ่งหากได้กระทำในสิงคโปร์ ก็ย่อมต้องได้รับโทษโดยศาลในสิงคโปร์” โดยยึดหลัก Double Criminality นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า Double Criminality ใช้ในเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นหลัก จึงไม่ใช้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ซึ่งหัวใจของเรื่องลักษณะต้องห้ามนี้ คือ การมีพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ จึงมิใช่เรื่องที่จะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ

### 3.2 ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ประเทศที่บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภา ซึ่งประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง รัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยต้องรับผิดชอบเฉพาะตัว จึงเกิดเป็นแนวความคิดในเรื่องของ “หลักความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี” ซึ่งได้พัฒนาเป็นเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว โดยปรากฏในบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก และประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ และได้ระบุไว้โดยละเอียดว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายถึงการกระทำความผิดฐานใดบ้าง โดยพิจารณาได้ดังนี้

### ก) ประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (Individual Ministerial Responsibility) เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ จากหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้น คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ คือ บุคคลที่ถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยการไต่ตรองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ จึงต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาที่ผิดพลาด โดยที่ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนี้ เริ่มจากการที่รัฐมนตรีแต่ละนายต่างก็มีฐานะเป็นข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ต้องมีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ครั้นต่อมาเมื่อรัฐสภาแยงซิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ รัฐมนตรีแต่ละนายจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา และเมื่ออำนาจในการปกครองประเทศตกอยู่แก่รัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนได้กระทำไปด้วย ตามหลักที่ว่า “ผู้ใดใช้อำนาจผู้นั้นย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นด้วย” จึงทำให้เกิด “หลักอิมพิชเมนต์” (Impeachment) คือ วิธีการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ทุจริตและประพฤติมิชอบต่อประชาชนหรือทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาได้นำมาใช้แก่รัฐมนตรี โดยวิธีการ “อิมพิชเมนต์” จะมีสภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวโทษทางอาญาตั้งแต่ระดับสูง คือ ความผิดอาญาที่ร้ายแรง ถึงระดับต่ำ คือ ความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง (High crimes and misdemeanours) และมีสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้ตัดสิน<sup>65</sup>

ในตอนแรกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งหรืออาญา (Impeachment) เท่านั้น ยังไม่มีความคิดที่จะให้รัฐมนตรีรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ในกรณีของ Edward Earls of Clarendon ที่ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศ และถูกอิมพิชเมนต์<sup>66</sup> และในคดี Thomas Earl of Danby ซึ่งเป็น Lord High Treasurer ที่ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศอย่างร้ายแรง และความผิดอาญาอื่น ๆ ตั้งแต่ระดับสูงถึงต่ำ (High Crimes, Misdemeanours and Offences) ลอร์ดแดนบีจึงถูกอิมพิชเมนต์โดยสภาขุนนาง<sup>67</sup> จนกระทั่ง ค.ศ. 1742 ได้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นความรับผิดชอบ

<sup>65</sup> S.A. De Smith, *Constitutional and administrative law*, 2<sup>nd</sup> ed. (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Inc., 1973), p. 169.

<sup>66</sup> C.G. Robertson, *Select statutes cases and documents* (London: Methuen & Co. Ltd., 1942), pp. 565-566.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 566-568.



เฉพาะตัวของรัฐมนตรี คือ Sir Robert Walpole ซึ่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในสมัยนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญส่วนมากไม่ชอบเขา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของหลักความรับผิดชอบทางการเมือง คือ เป็นการลงโทษให้ผู้กระทำผิดพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นตัวอย่างของความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเฉพาะตัวในทางการเมืองเป็นครั้งแรก

ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี เกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาโจมตีรัฐมนตรีผู้นั้นและรัฐมนตรีผู้นั้นไม่สามารถตอบคำถาม อธิบาย หรือปกป้องนโยบายของกระทรวงในที่ประชุมรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการการของรัฐสภาได้จนเป็นที่พอใจ รัฐมนตรีผู้นั้นก็ต้องลาออก ซึ่งการลาออกของรัฐมนตรีมักจะเกิดจากเรื่องความประพฤติส่วนตัวไม่เหมาะสม (personal misconduct) เช่น การคบค้าสมาคมกับผู้สืบราชการลับ การรับสินบน การคอร์รัปชัน ซึ่งต่างก็ได้รับการพิจารณาว่าอาจส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>68</sup> กล่าวคือ อาจนำไปสู่การขัดกันของผลประโยชน์ได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรงในหมู่ประชาชน จนรัฐสภาไม่อาจให้ความไว้วางใจให้รัฐมนตรีนายนี้บริหารประเทศต่อไปได้อีก ทั้งนี้ กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ เป็นคำพิพากษาของสภาขุนนางซึ่งทำหน้าที่ในเวลานั้นเป็นศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงเป็นคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาและให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น ผลของกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ จึงทำให้ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลสภาขุนนางมีความผิดทางอาญา กล่าวคือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงมีการบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ the Representation of the People Act 1981 โดยได้กำหนดลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาสามัญของผู้กระทำความผิดบางรายไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลก็จะนำเรื่องลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาสามัญมาใช้กับกรณีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีด้วย โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

### พระราชบัญญัติการเป็นตัวแทนของประชาชน ค.ศ. 1981<sup>69</sup>

“มาตรา 1 ลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาสามัญของผู้กระทำความผิดบางกรณี

<sup>68</sup> พฤทธิสาด ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 102-103.

<sup>69</sup> *Representation of the People Act 1981*, legislation.gov.uk.

บุคคลที่พบว่ามีความผิดในความผิดหนึ่งหรือหลายครั้ง (ไม่ว่าก่อนหรือหลังการผ่านพระราชบัญญัตินี้และไม่ว่าจะอยู่ในสหราชอาณาจักรหรือที่อื่น ๆ ) และถูกตัดสินหรือสั่งให้จำคุกหรือกักขังอย่างไม่มีกำหนดหรือเกินหนึ่งปี จะถูกตัดสิทธิ์สำหรับการเป็นสมาชิกของสภาในขณะที่ถูกควบคุมตัวที่ใดก็ได้ในหมู่เกาะอังกฤษหรือสาธารณรัฐไอร์แลนด์ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือในขณะที่ยังลอยนวลอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในช่วงเวลาที่เขาจะต้องถูกควบคุมตัวเช่นนั้น”<sup>70</sup>

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเป็นตัวแทนของประชาชน ค.ศ. 1981 ยังได้บัญญัติผลของการมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาสามัญไว้ดังนี้

“มาตรา 2 ผลกระทบจากมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาสามัญ

(1) ถ้าบุคคลที่ขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติในการเป็นสมาชิกสภาสามัญได้รับเลือกเข้าสู่สภานั้นการเลือกตั้งของเขาจะเป็นโมฆะ และหากบุคคลดังกล่าวได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภานั้นการเสนอชื่อของเขาจะเป็นโมฆะ

(2) สมาชิกสภาสามัญผู้ใดที่ขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติสำหรับการเป็นสมาชิกของสภานั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง”<sup>71</sup>

### ข) ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดีย เป็นประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของการเป็นสมาชิกรัฐสภาไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้อำนาจรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>70</sup> the Representation of the People Act 1981, Article 1: Disqualification of certain offenders for membership of the House of Commons.

A person found guilty of one or more offences (whether before or after the passing of this Act and whether in the United Kingdom or elsewhere), and sentenced or ordered to be imprisoned or detained indefinitely or for more than one year, shall be disqualified for membership of the House of Commons while detained anywhere in the British Islands or the Republic of Ireland in pursuance of the sentence or order or while unlawfully at large at a time when he would otherwise be so detained.

<sup>71</sup> the Representation of the People Act 1981, Article 2: Effects of disqualification.

(1) If a person disqualified by this Act for membership of the House of Commons is elected to that House his election shall be void; and if such a person is nominated for election as a member of that House his nomination shall be void.

(2) If a member of the House of Commons becomes disqualified by this Act for membership of that House his seat shall be vacated.

หลักเกณฑ์และรายละเอียดในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนำมาใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีด้วย โดยพิจารณาได้ดังนี้

### รัฐธรรมนูญอินเดีย<sup>72</sup>

“มาตรา 102 การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิก -

(1) บุคคลจะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการได้รับเลือกให้เป็นและเป็นสมาชิกของรัฐสภา -

(e) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือภายใต้กฎหมายใด ๆ ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐสภา”<sup>73</sup>

เมื่อรัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 102 ให้อำนาจรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ The Representation of the People Act, 1951 ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 8 ว่าความผิดใดบ้างที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกรัฐสภาพิจารณาได้ดังนี้

พระราชบัญญัติการเป็นตัวแทนของประชาชน ค.ศ. 1951 ส่วนที่ 2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม : หมวด 3 ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ<sup>74</sup>

มาตรา 8 ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด

(1) บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดซึ่งได้รับโทษตาม -

<sup>72</sup> *The Constitutional of India* (India: Government of India; Ministry of Law and Justice; Legislative Department, 2020), [http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI\\_1.pdf](http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_1.pdf).

<sup>73</sup> *The Constitutional of India*, 102. Disqualifications for membership.—

(1) A person shall be disqualified for being chosen as, and for being, a member of either House of Parliament—

(e) if he is so disqualified by or under any law made by Parliament.

<sup>74</sup> *The Representation of the People Act, 1951* (India: Government of India; Ministry of Law and Justice; Legislative Department, 1951), <https://legislative.gov.in/electionlawsrelated/representation-people-act-1951-act-no-43-1951>.

(a) มาตรา 153A (ความผิดในการส่งเสริมความเป็นศัตรูระหว่างกลุ่มต่างๆบนพื้นฐานของศาสนาเชื้อชาติสถานที่ การเกิดที่อยู่อาศัยภาษา ฯลฯ และการกระทำที่มีอคติต่อการรักษาความสามัคคี) หรือมาตรา 171E (ความผิดของการติดสินบน) หรือมาตรา 171F (ความผิดฐานมีอิทธิพลเกินควรหรือตัวตนในการเลือกตั้ง) หรือ (1) หรือ (2) ของมาตรา 376 หรือมาตรา 376A หรือมาตรา 376B หรือมาตรา 376C หรือมาตรา 376D (ความผิดเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา) หรือมาตรา 498A (ความผิดฐานทารุณต่อผู้หญิงโดยสามีหรือญาติของสามี) หรือ (2) หรือ (3) ของมาตรา 505 (ความผิดฐานสร้างหรือส่งเสริมความเป็นศัตรูความเกลียดชังหรือเจตนาร้ายระหว่างชนชั้นหรือความผิดเกี่ยวกับข้อความดังกล่าวในสถานที่สักการะบูชาหรือในที่ชุมนุมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติทางศาสนา การบูชาหรือพิธีกรรมทางศาสนา) ของประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย หรือ

(b) พระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1955 ซึ่งกำหนดโทษสำหรับการสั่งสอนและการปฏิบัติ "ความไม่สามารถแต่ต้องได้" และสำหรับการบังคับใช้ความพิการที่เกิดขึ้นจากสิ่งนั้น หรือ

(c) มาตรา 11 (ความผิดในการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าต้องห้าม) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร ค.ศ. 1962 หรือ

(d) มาตรา 10 ถึง 12 (ความผิดของการเป็นสมาชิกของสมาคมที่ประกาศว่าผิดกฎหมาย ความผิดเกี่ยวกับการจัดการกับเงินทุนของสมาคมที่ผิดกฎหมายหรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่ได้รับแจ้ง) ของพระราชบัญญัติ (การป้องกัน) กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ค.ศ. 1967 หรือ

(e) พระราชบัญญัติการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (ระเบียบ) ค.ศ. 1973 หรือ

(f) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1985 หรือ

(g) มาตรา 3 (ความผิดฐานก่อการร้าย) หรือมาตรา 4 (ความผิดฐานก่อกวน) ของพระราชบัญญัติการก่อการร้ายและการก่อกวน (การป้องกัน) ค.ศ. 1987 หรือ ค.ศ. 1988 หรือ

(i) มาตรา 125 (ความผิดฐานส่งเสริมความเป็นศัตรูระหว่างชนชั้นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง) หรือมาตรา 135 (ความผิดในการนำบัตรเลือกตั้งออกจากหน่วยเลือกตั้ง) หรือมาตรา 135A (ความผิดฐานจับคู่หา) ของ (ก) (2) ของมาตรา 136 (ความผิดฐานฉ้อโกงหรือทำลายเอกสารเสนอชื่อโดยทุจริต)

(j) มาตรา 6 (ความผิดในการเปลี่ยนศาสนสถาน) ของพระราชบัญญัติศาสนสถาน (บทบัญญัติพิเศษ) ค.ศ. 1991

(k) มาตรา 2 (ความผิดฐานดูหมิ่นธงชาติอินเดียหรือรัฐธรรมนูญของอินเดีย) หรือมาตรา 3 (ความผิดในการป้องกันการร้องเพลงชาติ) ของพระราชบัญญัติป้องกันการดูหมิ่นเกียรติยศแห่งชาติ ค.ศ. 1971

(l) the Commission of Sati (Prevention) Act, 1987 หรือ

(m) พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต ค.ศ. 1988 หรือ

(n) พระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2002

[จะถูกลดสิทธิ์โดยที่ผู้ถูกตัดสินลงโทษ -

(i) ปรับเท่านั้นเป็นระยะเวลาหกปีนับจากวันที่มีคำตัดสินดังกล่าว

(ii) จำคุกตั้งแต่วันที่ที่มีคำตัดสินว่าได้กระทำความผิดดังกล่าวและจะถูกลดสิทธิ์ต่อไปเป็นระยะเวลาหกปีนับตั้งแต่ถูกปล่อยตัว]

(2) บุคคลที่ถูกตัดสินว่าฝ่าฝืน -

(a) กฎหมายใด ๆ ที่มีไว้เพื่อป้องกันการกักตุนหรือการหาประโยชน์ หรือ

(b) กฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปลอมปนอาหารหรือยา หรือ

(c) บทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัติห้ามการให้สินสอด ค.ศ. 1961

(3) ผู้ต้องโทษในความผิดใด ๆ และได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่าสองปี [นอกเหนือจากความผิดใด ๆ ที่อ้างถึงในอนุมาตรา (1) หรืออนุมาตรา (2) จะถูกลดสิทธิ์นับแต่วันที่ถูกลดโทษ และจะยังคงถูกลดสิทธิ์ต่อไปเป็นระยะเวลาหกปีนับตั้งแต่เขาได้รับการปล่อยตัว]

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 8 ของ The Representation of the People Act, 1951 ซึ่งได้วางหลักการในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภาไว้โดยละเอียดว่ามีการกระทำความผิดฐานใดบ้าง ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภา และในทางปฏิบัติ ศาลก็นำบทบัญญัตินี้มาใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วย

คดีของ Rasheed Masood<sup>75</sup> หัวหน้าสภาองเกรส เป็นสมาชิกรัฐสภาคนแรกที่ถูกสั่งเสียที่นั่งในสภาของเขาทันทีหลังจากที่ศาลฎีกาได้ตัดสินว่ามีความผิด โดย JPS Malik ผู้พิพากษาพิเศษของ CBI ตัดสินว่า Masood มีความผิดในความผิดตามพระราชบัญญัติการป้องกันการทุจริตและมาตรา 120-B (การสมคบคิดทางอาญา), 420 (การโกง) และ 468 (การปลอมแปลง) เนื่องจากรัฐธรรมนูญอินเดียได้วางหลักการเพื่อช่วยเหลือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิให้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองโดยทันทีโดยมาตรา 8 (4) ของพระราชบัญญัติการเป็นตัวแทนของประชาชน (The Representation of the People Act, 1951) ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (MP (ส.ส.) , MLAs และ MLC) สามารถหลีกเลี่ยงการถูกตัดสิทธิทางการเมืองได้ จนกว่าจะมีการอุทธรณ์ต่อคำตัดสินนั้นในศาลที่สูงขึ้น โดยการอุทธรณ์จะต้องทำภายในสามเดือนหลังจากที่ถูกตัดสิน ซึ่งมาตรา 8 (4) บัญญัติว่า “การตัดสิทธิของบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติของรัฐจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลนั้นมาศาลในวันที่ถูกตัดสิน จนกว่าจะพ้นสามเดือนนับจากวันที่ถูกตัดสินหรือนับจากวันที่อุทธรณ์คำตัดสินนั้น” แต่ในคดีของ Rasheed Masood เป็นคดีที่ศาลตัดสินสิทธิทางการเมืองทันทีที่พิพากษาว่าได้กระทำความผิด โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 8 ของ The Representation of the People Act, 1951

โดย Masood ถูกตัดสินให้มีความผิดในคดีทุจริตและความผิดอื่น ๆ โดยคำตัดสินของเขาเป็นครั้งแรกที่ศาลฎีกาตัดสินเกี่ยวกับบทบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้งที่ให้ความคุ้มกัน ส.ส. จากการถูกตัดสิทธิทางการเมืองทันที ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า คำตัดสินของศาลฎีกาอินเดียชอบด้วยเหตุผลแล้ว เพราะหากจะต้องรอจนกว่าสมาชิกรัฐสภาอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวหรือรอให้คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ก็ย่อมจะทำให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้าม กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกหลายสมัย ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศ

ทั้งนี้ จากตัวอย่างของต่างประเทศ อาจหาคดีที่หยาบยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก มาปรับใช้ในคดีได้น้อย เพราะหาก รัฐมนตรีประพฤติตนไม่เหมาะสม ฝ่ายการเมืองก็มักจะถูกกดดันจากประชาชนจนต้องออกมาแสดงความรับผิดชอบต่อการเมืองต่อประชาชนโดยการลาออกจากตำแหน่งไปเอง จึงไม่มีคดีมาให้ศาลวินิจฉัยเรื่องความเป็นรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีอยู่จนครบวาระแล้ว เมื่อลงจากตำแหน่ง มี

<sup>75</sup> “Convicted Congress MP Rasheed Masood disqualified from Rajya Sabha,” The Times of India, last modified Oct 21, 2013, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Convicted-Congress-MP-Rasheed-Masood-disqualified-from-Rajya-Sabha/articleshow/24484085.cms>.

ฐานะเป็นเพียงอดีตรัฐมนตรี จึงจะถูกศาลยุติธรรมตรวจสอบความผิดในภายหลังจากที่ครบวาระในการดำรงตำแหน่งแล้ว ตลอดจนการมีกลไกของระบบการเมืองที่เข้มแข็ง ทำให้บุคคลที่อาจมีมลทินไม่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญได้ จึงทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีที่ใช้น้อยมากในกรณีของต่างประเทศ

ก่อนจะเข้าสู่บทถัดไป ผู้วิจัยจะขอเสนอถึงประเทศต้นแบบของระบบกึ่งประธานาธิบดี คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี (Les incompatibilités gouvernementales) ไว้ในหมวด 3 รัฐบาล มาตรา 23<sup>76</sup> บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ตำแหน่งวิชาชีพในระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประกอบวิชาชีพใด ๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งได้” ดังนั้น ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี จึงมีเฉพาะการห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในเวลาเดียวกันแล้ว เพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับระบบการเมืองฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ได้ระบุถึงเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไว้เลย นอกจากนี้ การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีเฉพาะบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน 4 กรณี ได้แก่ 1) การถึงแก่กรรม 2) การลาออกจากตำแหน่ง 3) การถูกให้ออกจากตำแหน่งภายหลังการกระทำความผิดทางการเมืองที่ร้ายแรง และ 4) มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐบาล ซึ่งก็ไม่มีกรณีที่รัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้ผ่านการถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งจากการประท้วงของประชาชนเพื่อกดดันรัฐบาลในทางการเมือง เพราะการที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างมาก

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แปลจาก CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE du 4 Octobre 1958, แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หมวด 3 รัฐบาล.

## บทที่ 4

### ปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาในเรื่องการตีความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 160 (7) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) และมาตรา 160 (7) จะได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ทั้งหมด 4 ประการ<sup>77</sup> โดยพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ จะทำให้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

2) กรณีที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และการที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกลั่นแกล้งทางการเมือง จำเลยได้มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้วหรือไม่<sup>78</sup>

3) กรณีบุคคลที่ได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมแล้ว จะถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้อง

<sup>77</sup> ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขว่วที่ 10/2563 เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบ มาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10)

<sup>78</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525, เรื่องเสร็จที่ 562/2554 และเรื่องเสร็จที่ 1271/2563



คำพิพากษาให้จำคุก หรือไม่ และผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายไทยเท่านั้นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมหรือไม่

4) ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ และเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความได้สัดส่วนหรือไม่

#### 4.1 กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก



จากกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ ร.อ.ธรรมนัส พรหมเผ่า ผู้ถูกร้อง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบ มาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10) หรือไม่ นั้น นำไปสู่ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หากคดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) หรือไม่ และกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก หากคดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามความหมายของคำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) หรือไม่ ซึ่งแต่เดิม ได้ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>79</sup>

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 174 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) ได้เปลี่ยนจากคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” มาใช้เป็นคำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” แทน ซึ่งอาจทำให้แปลความได้ในความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีการเพิ่มเติมหลักการจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมในมาตรา 98 (10) อีกด้วย ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) และ (10) นี้ เป็นเรื่องของกระบวนการขั้นตอนในการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีสถานะอันสูงส่ง กล่าวคือ บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีได้นั้น นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้บุคคลที่มีความมัวหมองบางประการ ดังเช่นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ และเมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 170 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160” กล่าวคือ ความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 (4) ประกอบมาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (7)

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นำให้มีการตีความแปลความแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะจากศาลรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ อาจารย์ หรือนักกฎหมาย ว่า ความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และ “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายถึง ต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดให้จำคุกหรือไม่ และรัฐมนตรีผู้นั้นต้องถูกจำคุกจริง หรือหมายรวมถึงการรอการลงโทษด้วย ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ที่ได้วางบรรทัดฐานการตีความ

---

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 ...”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...

(7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(10) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้าส่งออก หรือผู้ค้า...”

คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับการตีความคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก และ 2) การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ โดยพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.1.1 การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก

ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และ “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายความว่า ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดด้วยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้สามารถพิจารณาเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ซึ่งได้วางแนวบรรทัดฐานในประเด็นเรื่องการเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก ทั้งนี้ จะต้องทราบถึงข้อเท็จจริงในทางคดีของคดีนี้ทั้งหมดก่อน อันจะเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นข้อกฎหมายต่อไป โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 มีข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

ตามคำร้องได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน และเมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ต่อมาปรากฏว่า นายเนวิน ชิดชอบ ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลจังหวัดบุรีรัมย์ คดีจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดประเด็นว่าการที่นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้จำคุกในคดีหมิ่นประมาทซึ่งเป็นคดีอาญา ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ จะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) หรือไม่

นายเนวิน ชิดชอบ ผู้ถูกร้อง ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า คดีนี้มีเพียงคำพิพากษาศาลชั้นต้น ยังไม่ถึงที่สุด คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด มิฉะนั้นจะกล่าวอ้างไม่ได้ว่าผู้ร้องนั้นเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกร้องย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 33 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" อีกทั้งการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันในรัฐธรรมนูญ เช่น ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก "ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก" และต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็มีได้มีความประสงค์จะลบล้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเมื่อถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งต้องให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนจึงจะกล่าวอ้างได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องจำนวน 125 คน ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมา เอกสารคำชี้แจงของนายเนวิน ชิดชอบ ผู้ถูกร้องแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า "นายเนวิน ชิดชอบ อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) หรือไม่" ซึ่งในประเด็นดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้โดยละเอียดจากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 พิจารณาได้ดังนี้

#### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ในส่วนของคำวินิจฉัยกลาง

ปัญหาว่า นายเนวิน ชิดชอบ อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น รัฐธรรมนูญได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มแรก รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก" หรือ "ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก" ซึ่งได้แก่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของสมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 118 (12) มาตรา 133 (10) และมาตรา 141 (4)

กลุ่มที่สอง รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ได้แก่ การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 152 (4) มาตรา 215 มาตรา 216 (4) มาตรา 260 (7) และมาตรา 298 วรรคสาม

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ ไว้เป็นสองกลุ่มเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนาให้บุคคลต่าง ๆ สิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญไม่เหมือนกัน คือ ให้บุคคลในกลุ่มแรกสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระในกรณีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดเป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ส่วนในกลุ่มที่สอง ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” แสดงว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลในกลุ่มที่สอง เป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเหมือนบุคคลในกลุ่มแรก

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ใดเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลในกลุ่มที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงทันทีเมื่อถูกศาลพิพากษาให้รับโทษจำคุกโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ในประเด็นเรื่อง “การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก” พิเคราะห์ได้ว่า ในส่วนของคำวินิจฉัยกลาง ได้วินิจฉัยว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด แม้อยู่ระหว่างอุทธรณ์ฎีกา ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษา” ตามมาตรา 216 (4) แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญอาศัยการพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ คือ การเทียบเคียงบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเหตุที่ทำให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ความหมายของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ มีความหนักเบาแตกต่างกันตามความสำคัญของตำแหน่งแต่ละกลุ่ม เมื่อรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดมาตรฐานการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรียุ่สูงกว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มอื่น กล่าวคือ ในกรณีที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุด อันเป็นการตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยการตีความถ้อยคำของตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และในส่วนของคำวินิจฉัยส่วนตนนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 2 ความเห็น ได้แก่

### ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก<sup>80</sup> ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

ในส่วนของคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด โดยพอสรุปรูปแบบของการตีความบทบัญญัติดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านเหล่านี้ โดยอาศัยเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ใช่เรื่องการลงโทษในทางอาญา แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 33 วรรคสอง<sup>81</sup> ที่บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งเป็นเพียงบทสันนิษฐานในคดีอาญาว่า “บุคคลทุกคนยังไม่มีความผิด จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว” อันเป็นหลักกฎหมายในทางอาญา เช่นนี้ การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีจะต้องยึดถือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการไว้เป็นการเฉพาะและมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะนำหลักกฎหมายอาญามาพิจารณาไม่ได้ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากสถานะภาพของรัฐมนตรี<sup>82</sup> การตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ย่อมไม่ขัดกับมาตรา 33 วรรคสอง ซึ่งเป็นเพียงบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ในสถานะภาพพลเมือง นายเนวิน ชิดชอบยังคงได้รับหลักประกันและความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ทุกประการ นายเนวิน ชิดชอบ ในสถานะภาพพลเมือง ย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นได้ หากได้มีผลเป็นการบั่นทอนสิทธิเสรีภาพหรือหลักประกันที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลนั้นในฐานะปัจเจกชนไม่ แต่มาตรา 216 (4)

<sup>80</sup> ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ท่าน ได้แก่ นายเชาวน์ สายเชื้อ, ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช, นายประเสริฐ นาสกุล, นายปรีชา เฉลิมวณิช, นายมงคล สระฐาน, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์, ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

<sup>81</sup> คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล และนายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>82</sup> คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช, นายมงคล สระฐาน และนายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพของรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีเป็นนักการเมืองและเป็นฝ่ายบริหารระดับสูงของประเทศ จึงต้องมีบทบัญญัติที่ใช้บังคับโดยเฉพาะต่างหากจากประชาชนและผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายอื่น เช่น สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้ง เช่นนี้ มาตรา 216 (4) จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 33 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป

2) การค้นหาความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ว่าต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากถ้อยคำตามตัวบทของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาได้ดังนี้

ก) เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตามตัวบทของรัฐธรรมนูญ โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญนั้น<sup>83</sup> มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากตัวบทของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้ง<sup>84</sup> พ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” กล่าวคือต้องเป็นคำพิพากษา “ถึงที่สุด” ซึ่งแตกต่างจากการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ซึ่งไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง มีเกียรติและมีสถานะอันสูง เป็นที่เคารพนับถือและมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในการให้คุณให้โทษ รวมทั้งความยุติธรรมได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนได้ และต้องเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพียงแค่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้คำพิพากษาต้องถึงที่สุด สะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ถ้อยคำเหล่านั้นมีความหมายที่แตกต่างกันตามระดับความสำคัญของตำแหน่ง โดยรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดมาตรฐานไว้อย่างเข้มงวดเป็นพิเศษเฉพาะสำหรับบุคคลในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญในระดับสูง อันได้แก่ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>83</sup> คำวินิจฉัยของ นายเขาวรรณ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช, นายประเสริฐ นาสกุล, นายปรีชา เฉลิมวณิช, นายมงคล สระฐาน, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์, นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (12), 133 (10) และ 141 (4)

ประธานและรองประธานวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>85</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" กล่าวคือ เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกของศาลใดศาลหนึ่ง ก็เพียงพอที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

ข) เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ<sup>86</sup> จากรายงานการประชุมคณะกรรมการธิการ<sup>87</sup> และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>88</sup> สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 216 (4) นั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด และไม่ว่าจะจะเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลชั้นใดก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง เนื่องจากตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญ มีสถานะที่สูงส่ง และมีเกียรติ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสม ถ้าศาลพิพากษาเมื่อใดว่ามีความผิดและลงโทษจำคุกแล้ว จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ทันที

ค) เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ<sup>89</sup> ในการปฏิรูปการเมืองซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญนี้ การสรรหาบุคคลดีให้มาบริหารบ้านเมืองเป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง จึงต้องมีกระบวนการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับมาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชั้นสูง มีความสะอาด บริสุทธิ์ ฐานะสูงส่ง ตลอดจนมีคุณธรรมทางการเมืองสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เช่นนี้ ถ้ารัฐมนตรีกระทำผิดจนต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็ต้องถือว่าเป็นผู้มีมลทินมัวหมอง ย่อมไม่สมควรหรือมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) จึงไม่ต้องถึงที่สุด ก็พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว

<sup>85</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 152 (4), 216 (4), 260 (7) และ 298 วรรคสาม

<sup>86</sup> คำวินิจฉัยของ นายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช, นายประเสริฐ นาสกุล และนายมงคล สระแก้ว, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>87</sup> “การประชุมคณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 24/2521,” 12 พฤษภาคม 2521.

<sup>88</sup> “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ) เรื่อง ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว,” 8 พฤษภาคม 2540.

<sup>89</sup> คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล และนายมงคล สระแก้ว, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



ง) เมื่อพิจารณาจากหลักการตีความกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" จึงต้องไม่ขยายความเป็น "ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด" จะนำประมวลกฎหมายอาญาหรือคำพิพากษาศาลฎีกาขยายข้อความในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติขาดไป จะกระทำมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>90</sup> นอกจากนี้จะต้องตีความไปในทางที่ให้เกิดผลบังคับได้ ถ้าตีความว่าจะต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว อาจทำให้มาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีผลบังคับ เพราะกว่าคดีจะถึงที่สุดต้องใช้ระยะเวลายาวนานเป็นปี ๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเหตุอื่นแล้วก็ได้<sup>91</sup> ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

### ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย<sup>92</sup> ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

กรณีที่นายเนวิน ชิดชอบ อุตสาหกรรมคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) หรือไม่ จากประเด็นนี้ มีคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างน้อย ที่เห็นว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 216 (4) นั้น ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น โดยที่มีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของฝ่ายตน ซึ่งพอสรุปได้ทั้งหมด 2 ประการ ดังนี้

1) อ้างหลักการบังคับคดีในกฎหมายอาญา คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นคำในกฎหมายอาญาที่นำมาบัญญัติในมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจำคุกเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทางอาญาประกอบด้วย ตามหลักกฎหมายอาญา คำพิพากษาคดีอาญาจะมีผลบังคับเมื่อคำพิพากษานั้นได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่แน่นอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว คือ คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดแล้ว ไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้แล้ว เพราะถ้าคดียังไม่ถึงที่สุด คำพิพากษาศาลชั้นต้นอาจถูกศาลสูงเปลี่ยนแปลงได้ โดยผลสุดท้ายจำเลยอาจไม่ต้องรับโทษก็ได้ ซึ่งยังเป็นการไม่แน่นอน<sup>93</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 33

<sup>90</sup> คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>91</sup> คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>92</sup> ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์, นายจุมพล ณ สงขลา และ ศาสตราจารย์อิสสระ นิตินันท์ประภาศ

<sup>93</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา (29 กรกฎาคม 2542):

วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งนำมาปรับใช้กับกรณีนี้ได้ว่า แม้ศาลชั้นต้นจะพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่เมื่อคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด ก็ยังนำตัวผู้ต้องคำพิพากษาไปจำคุกไม่ได้ การปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด คือ เอาบุคคลนั้นไปลงโทษอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็โทษหลักคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขังหรือปรับ หรือโทษอุกฤษฏ์ คือ ตัดสิทธิหรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิทางการเมือง จะยังกระทำไม่ได้ เช่นนี้ เมื่อการบังคับตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดไม่อาจกระทำ ได้ คือยังไม่สามารถลงโทษจำคุกได้แล้ว ผลอย่างอื่นที่ติดตามมาหรือเกิดขึ้นเนื่องจากคำพิพากษาก็ยัง ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน การตัดสิทธิในทางการเมืองหรือการให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ที่เป็นผลสืบเนื่องจากคำพิพากษา จึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ บทบัญญัติในเรื่องผลที่เกิดขึ้น ต่อเนื่องจากคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายอาญา ก็บัญญัติให้มีผลเมื่อคำพิพากษา “ถึงที่สุด” แล้ว เช่นกัน เช่น การเพิ่มโทษเพราะกระทำความผิดอีก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 92 และ มาตรา 93 ก็ต้องเป็นผู้ที่ “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก” และการนับเวลาว่างเลยการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 98 ให้นับตั้งแต่วันที่ มีคำพิพากษาถึงที่สุด ดังนั้น การ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) จึงหมายความว่า ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

2) อ่างหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33 ซึ่งเป็นบทบัญญัติภายใต้หมวด 3 อันเป็นหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้บัญญัติหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และวรรคสองบัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งรัฐธรรมนูญในหมวดเดียวกัน ก็ได้บัญญัติสนับสนุนหลักการไว้ได้แก่ มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ๆ ใด ๆ สถานะของบุคคล ฯลฯ จะกระทำมิได้...” และมาตรา 34 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” เช่นนี้ แม้ว่านายเนวิน ชิดชอบ จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็อยู่ในฐานะที่เป็นชนชาวไทยคนหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ

<sup>94</sup> คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา และนายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าว<sup>95</sup> ดังนั้น มาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามที่กล่าวมา เนื่องจากเป็นบทบัญญัติพื้นฐานที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคน ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือมีสถานะเป็นรัฐมนตรี ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ประสงค์จะให้เพื่อบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังกล่าว ก็จะต้องระบุไว้ให้ชัดเจนว่าคำพิพากษาที่ให้จำคุกนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) บัญญัติแต่เพียงว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" โดยไม่มีข้อความอื่นใดที่แสดงว่าไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด จึงไม่อาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 วรรคสอง ในกรณีนี้ จึงต้องตีความว่า คำพิพากษาที่กล่าวถึงในบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึงคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 วรรคสอง ดังนั้น คำพิพากษาที่ระบุในมาตรา 216 (4) จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาถึงที่สุด เช่นนี้ จะปฏิบัติต่อนายเนวิน ชิดชอบ เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้วตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หาได้ไม่

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การที่ศาลนำหลักกฎหมายอาญามาปะปนกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีนับจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยวินิจฉัยว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นคำในกฎหมายอาญาที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) การตีความข้อความดังกล่าวจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายอาญา เป็นกรณีที่ศาลขาดความเข้าใจในเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ โดยนำหลักกฎหมายอาญามาปะปนกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นเรื่องการตีความกฎหมายมหาชน ซึ่งในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีนับเป็นเรื่องการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง การแปลความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

<sup>95</sup> จุมพล ณ สงขลา. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา (29 กรกฎาคม 2542):

มาตรา 216 (4) จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 33 วรรคสอง อันเป็นหลักกฎหมายในทางอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป โดยมาตรา 216 (4) นี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกต้องพ้นจากตำแหน่ง แม้คำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติสูงกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้น เมื่อศาลต้องคำพิพากษาให้จำคุกบุคคลดังกล่าว บุคคลนั้นก็ไม่สมควรที่จะให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป

นอกจากนี้ การที่ศาลตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยเฉพาะว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 33 วรรคสอง อันเป็นบทบัญญัติพื้นฐานที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ถูกบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยเฉพาะแล้ว ก็จะต้องตีความตามหลักเกณฑ์เฉพาะของบทบัญญัตินั้น การที่ศาลวินิจฉัยเรื่องความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ โดยพิจารณาจากสถานภาพของนายเนวิน ชิดชอบ ที่เป็นพลเมืองทั่วไปที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา 33 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปนั้น ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องนัก เพราะเป็นการวินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรีที่นำไปปะปนกับสถานภาพของบุคคลซึ่งก็มีฐานะเป็นพลเมือง เมื่อมาตรา 216 (4) เป็นบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ก็ย่อมจะต้องวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ โดยพิจารณาจากสถานภาพที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หากพิจารณาจากสถานภาพที่เป็นพลเมืองทั่วไปไม่ ดังนั้น เมื่อศาลพิพากษาให้จำคุก โดยพิจารณาพยานหลักฐานว่า นายเนวิน ชิดชอบ เป็นผู้กระทำความผิดจริง เช่นนี้ สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ จึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

2) จากความเห็นของศาลที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) บัญญัติแต่เพียงว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" โดยไม่มีข้อความอื่นใดที่แสดงว่าไม่จำเป็นจะต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด จึงไม่อาจถือว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 วรรคสอง นั้น เป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทางที่เป็นการขยายความถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในกรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี โดยใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีเงื่อนไขต่อท้ายว่า “ถึงที่สุด” ก็ต้องตีความไปตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด กล่าวคือ กรณีที่

กฎหมายไม่บัญญัติเท่ากับกฎหมายไม่ต้องการผลทางกฎหมายในกรณีนั้น ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงหมายความว่า เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้อายุยังไม่ถึงที่สุด สถานภาพของรัฐมนตรีก็ย่อมสิ้นสุดลง นอกจากนี้ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจงใจใช้คำว่า “คำพิพากษา” โดยไม่ระบุว่าเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดในมาตรา 216 (4) ก็เพื่อแสดงให้เห็นความประสงค์ของการใช้ถ้อยคำนั้นในความหมายที่แตกต่างจาก “คำพิพากษาถึงที่สุด” กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้คำพิพากษาที่กล่าวถึงในมาตราใดหมายถึงคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด ก็จะใช้คำว่า “คำพิพากษา” โดยไม่ขยายความว่า “ถึงที่สุด” แต่ในกรณีที่ต้องการให้หมายถึงเฉพาะคำพิพากษาที่ถึงที่สุดก็จะมีข้อความ “ถึงที่สุด” ต่อท้ายคำนั้น อันเป็นการตีความโดยยึดตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด ซึ่งในกรณีนี้ มีความแตกต่างจาก คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ซึ่งมีถ้อยคำที่ชัดเจนอยู่ในตัวแล้วว่า หมายถึงคำพิพากษาถึงที่สุด ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 216 (4) นั้น จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด

**ผู้วิจัยมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมากทุกประการ** กล่าวคือ คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายความว่า เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พิจารณาจากถ้อยคำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่า รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี โดยที่คำพิพากษานั้นไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงไม่ควรมียกเว้นแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก พิจารณาได้ดังนี้

### 1) แนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐมนตรี

ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มี 2 สถานะ ได้แก่ 1) สถานะที่เป็นบุคคลธรรมดา การกระทำที่เข้าไปในฐานะส่วนตัวนั้นย่อมไม่ผูกพันรัฐ และ 2) สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การกระทำที่เข้าไปในฐานะดังกล่าวย่อมผูกพันรัฐเพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง จึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐมนตรีนี้ ได้ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาล

รัฐธรรมนูญ<sup>96</sup> ที่ได้วินิจฉัยว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีสามสถานภาพ คือ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะเป็นรัฐมนตรี ความเป็นพลเมือง ของนายเนวิน ชิดชอบ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างแน่นอน นายเนวิน ชิดชอบ สามารถดำเนินการตามสิทธิเหล่านั้นได้ ส่วนความเป็นรัฐมนตรี ของนายเนวิน ชิดชอบ นั้นเป็นอีกสถานภาพหนึ่ง ซึ่งเงื่อนไขของความ เป็นอยู่และความเป็นไป ตลอดจนการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีนั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติ เฉพาะเรื่องนี้ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีมีเงื่อนไขคือ การ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีคำพิพากษานั้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะต้องคำ พิพากษานั้นเมื่อใด หากผู้ต้องคำพิพากษานั้นมีสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ก็ต้องสิ้นสถานภาพนั้น ไป จะนำเงื่อนไขของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการต้องโทษมาประยุกต์ใช้ไม่ได้ เพราะนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง ได้รับการคุ้มครองทั้งโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและโดยบทบัญญัติของกฎหมาย อาญาอยู่แล้ว การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ มิได้ก่อให้เกิดการทำลาย หรือลด หรือกระทบสิทธิตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอาญาของ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมืองแต่ ประการใด นอกจากนั้น แม้นายเนวิน ชิดชอบ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เพราะยังมีได้ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก<sup>97</sup>

เมื่อพิจารณาจากสถานภาพของรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 33 วรรคสอง ที่ บัญญัติว่า "ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้" นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป แต่ รัฐมนตรีเป็นนักการเมืองและเป็นฝ่ายบริหารระดับสูงของประเทศ จึงต้องมีบทบัญญัติมาตรา 216 (4) ใช้บังคับโดยเฉพาะต่างหากจากประชาชนและผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายอื่น เช่น สมาชิกวุฒิสภา และ กรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การอ้างมาตรา 33 มาใช้กับรัฐมนตรี จึงไม่ถูกต้อง

## 2) แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง

ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็น ตำแหน่งที่ได้รับความเคารพเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่

<sup>96</sup> คำวินิจฉัยของนายช้อยอนันต์ สมุทวณิช และนายมงคล สระฐาน ศาลการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>97</sup> ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542," หน้า 40.

ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีจึงมีสถานภาพแตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องไม่มีมลทินมัวหมองแม้แต่น้อย ซึ่งแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองนี้ ได้ปรากฏในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า “รัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด” และในคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>98</sup> สรุปได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในตำแหน่งอันมีอำนาจและเกียรติสูง เมื่อตำแหน่งสูงขึ้น มาตรฐานก็จะเพิ่มความเข้มงวดหรือเคร่งครัดยิ่งขึ้นเป็นเงาตามตัว ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสม เมื่อมีเหตุเพียงต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกเท่านั้น ก็ถือว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงว่าคำพิพากษานั้น “ถึงที่สุด” หรือไม่ เพราะบุคคลนั้นเป็นผู้มีมลทิน หรือมัวหมองแล้ว ย่อมไม่สมควรหรือมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลอื่นที่ไม่เป็นผู้กระทำความผิด ไม่มีมลทิน ดีและมีความสามารถกว่ามาดำรงตำแหน่งแทน รัฐธรรมนูญเห็นว่ารัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้วางระดับคุณสมบัติของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด คือ ไม่ต้องรอให้คดีเสร็จเด็ดขาดเสียก่อน ก็ต้องหลุดพ้นจากตำแหน่งทันทีที่มีคำพิพากษา เพราะหากจะคอยให้มีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนจึงจะพ้นจากตำแหน่ง อาจใช้เวลายาวนานพอที่จะเป็นรัฐมนตรีได้หลายสมัย ดังนั้น เพียงแต่ต้องคำพิพากษาลงโทษจำคุก สถานภาพรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสุดลง

**กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก** เมื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 แล้ว สามารถเปรียบเทียบกับกรณีความคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หรือ “เคยได้รับโทษจำคุก” ได้ดังนี้

แม้บทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในขั้นตอนของการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งว่าจะต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามเพื่อมิให้บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของประเทศ โดยใช้หลักการเดียวกับบทบัญญัติเรื่อง

<sup>98</sup> คำวินิจฉัยของนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของนายประเสริฐ นาสกุล, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์, นายอนันต์ เกตุวงศ์ และ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยยึดตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนในตัวอยู่แล้วว่าหมายถึงคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับเมื่อมีการกล่าวถึง “การพ้นโทษตามคำพิพากษา” ขยายความเข้ามาในบทมาตรเดียวกันอีก ก็ยิ่งทำให้ความหมายของว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ที่หมายถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุด เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นไปอีก และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) ที่ใช้คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง ...” โดยเป็นการที่รัฐธรรมนูญเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นจากคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็น “เคยได้รับโทษจำคุก” อันหมายความว่า คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดแล้ว นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) ก็ได้ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด” ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษา “ถึงที่สุด” แล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวจะไม่นำมาใช้กับความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ คือ หากเป็นการกระทำความผิดโดยประมาทแล้ว แม้จะต้องโทษจำคุกมากเพียงใด หรือมีระยะเวลาการพ้นโทษมายังไม่ถึง 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้งก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เพราะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบ มาตรา 98 (7) และ (10) ที่มีประเด็นปัญหาในการตีความความหมายของคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายความว่า คำพิพากษานั้นต้องเป็น “คำพิพากษาอันถึงที่สุด” เช่นนี้ บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ บุคคลที่มีความมัวหมองดังเช่นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 (4)<sup>99</sup> คือ ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบ มาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (7)

<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 (4) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160”



#### 4.1.2 การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษ

ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และ “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายความว่ารวมถึงการรอกการลงโทษด้วย หรือหมายถึงต้องถูกลงโทษจำคุกจริงเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้สามารถพิจารณาเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ซึ่งได้วางแนวบรรทัดฐานในประเด็นเรื่องการที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษไว้ โดยมีข้อเท็จจริงแห่งคดีดังนี้

ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ว่านายเนวิน ชิดชอบ จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 50,000 บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้ มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดประเด็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หรือไม่

นายเนวิน ชิดชอบ ผู้ถูกร้อง ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ต้องเป็นการจำคุกจริงเพราะตามหลักกฎหมายอาญาโทษจำคุกหมายถึงการถูกคุมขังจริงตามหมายของศาล การสั่งรอกการลงโทษเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่ามีเหตุอันควรปรานีจึงกำหนดโทษและรอกการลงโทษไว้ การรอกการลงโทษจึงมิใช่กรณีที่ผู้รับโทษจริง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือไม่ถือว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังปรากฏจากคำพิพากษาฎีกาเป็นจำนวนมากที่วินิจฉัยไว้ดังนี้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2104/2511 452/2523 และ 1742/2527 ฯลฯ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่นายเนวิน ชิดชอบ ผู้ถูกร้อง ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี มีผลให้ผู้ถูกร้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) หรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้โดยละเอียดจากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 พิจารณาได้ดังนี้

### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ในส่วนของคำวินิจฉัยกลาง

ปัญหาว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษให้จำคุก นายเนวิน ชิดชอบ 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี จะถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หรือไม่

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน ... เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอันอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว ภายในระยะเวลาที่ศาลได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา...” จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ นั้น มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ปล่อยตัวจำเลยไป จำเลยไม่ต้องถูกจำคุก

การจำคุกตามคำพิพากษา คือการนำตัวจำเลยไปควบคุมไว้ในเรือนจำ เพราะมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก ... ให้ศาลออกหมายจำคุกผู้นั้นไว้” ซึ่งหมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง ศาลจึงต้องออกหมายจำคุก ดังนั้น จำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้น จำเลยมิได้ถูกจำคุก

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นว่าผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกถ้ามีเหตุปรานีศาลจะให้รอการลงโทษก็ได้ ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์นั้น แม้จะระบุว่าให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่คำพิพากษายังได้กล่าวต่อไปถึงเหตุอันควรปรานีศาลจึงให้รอการลงโทษไว้ แสดงว่าศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องให้รับโทษ ดังเช่นคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ตามคำร้องโดยเฉพาะในตอนท้ายของคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์กล่าวว่า “ในส่วนที่โจทก์ขอให้ปรับโทษคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอื่นด้วยนั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงนับโทษต่อให้ไม่ได้

นอกจากนี้ ถ้าจะเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ รัฐมนตรีต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง ...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โทษ

นั้นต้องเป็นโทษจำคุก มีการจำคุกจริงจึงจะนับวันพ้นโทษได้ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงเห็นว่า คุณสมบัติในเรื่องการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงกำหนดว่าต้องมีการจำคุกจริง แต่เหตุใดจะแปลว่าการจะให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งจะให้พิจารณาแต่เพียงว่ามีคำว่า “จำคุก” ก็ต้องพ้นตำแหน่งแล้ว น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แม้ต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่ก็ควรที่จะต้องให้ถึงขั้นต้องได้รับโทษจำคุก มิใช่ว่าคำพิพากษาให้รอการลงโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขของโทษจำคุก ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน

ดังนั้น การรอการลงโทษจึงมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี เช่นนี้ จึงถือไม่ได้ว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ในประเด็นเรื่อง “การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ” พิเคราะห์ได้ว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น ไม่รวมถึงการรอการลงโทษ ดังนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงหมายถึงต้องถูกลงโทษจำคุกจริงเท่านั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุน 2 ประการ พิจารณาได้ดังนี้

1) เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 จะเห็นได้ว่า “การรอการลงโทษ” ตามหลักกฎหมายในทางอาญา หมายความว่า ให้ปล่อยตัวจำเลยไป จำเลยไม่ต้องถูกจำคุก ดังนั้น การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง เช่นนี้ เมื่อจำเลยถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ ซึ่งเป็นผลให้จำเลยได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงถือไม่ได้ว่าจำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุก นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 บัญญัติว่า “ผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก ถ้ามีเหตุอันควรปราณี ศาลจะให้รอการลงโทษก็ได้” แสดงว่า ศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องรับโทษ กรณีจึงแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ที่ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ซึ่งหมายความว่า ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเหตุอันควรปราณีอื่น ดังนั้น เมื่อศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษแก่จำเลย จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงถือไม่ได้ว่า จำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

2) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ที่ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” กับ มาตรา 206 (5) ที่ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยที่มาตรา 206 (5) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง...” ย่อมแสดงให้เห็นว่า ต้องเป็นการจำคุกจริง จึงจะนับวันพ้นโทษได้ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันกับมาตรา 206 (5) ในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงต้องแปลความไปในทำนองเดียวกัน ดังนั้น การรอกการลงโทษจึงมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยส่วนตนในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การที่ศาลนำหลักกฎหมายอาญามาปะปนกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีอันจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายในทางอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปและเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญา

2) จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้เหตุผลว่า “เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ที่ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในกรณีที่รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง กับ มาตรา 206 (5) ที่ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในกรณีการเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ที่ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกัน จึงเห็นว่าคุณสมบัติในเรื่องการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงกำหนดว่าต้องมีการจำคุกจริง แต่เหตุใดจะแปลว่าการจะให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งจะให้พิจารณาแต่เพียงว่ามีคำว่า จำคุก ก็ต้องพ้นตำแหน่งแล้ว น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แม้ต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่ก็ควรที่จะต้องให้ถึงขั้นต้องได้รับโทษจำคุก มิใช่ว่าคำพิพากษาให้รอกการลงโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขของโทษจำคุก ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน” นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกต้องพ้นจากตำแหน่ง แม้ศาลจะกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษไว้ก็ตาม เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติสูงกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้น เมื่อศาลต้องคำ

พิพากษาให้จำคุกบุคคลดังกล่าว บุคคลนั้นก็ย่อมมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว และหากบุคคลนั้นได้เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่สมควรที่จะให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ในประเด็นเรื่อง “การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษ” พิเคราะห์ได้ว่า ในส่วนของคำวินิจฉัยกลาง ได้วินิจฉัยว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) นั้น ไม่รวมถึงการรอกการลงโทษด้วย จึงต้องเป็นการถูกจำคุกจริง โดยอาศัยหลักกฎหมายในทางอาญาในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ เพราะเป็นกรณีที่ศาลนำหลักกฎหมายในทางอาญามาใช้ปะปนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องการตีความกฎหมายมหาชน อันมีหลักการตีความรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้ เป็นเรื่องการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ดังนั้น การแปลความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ หาใช่การนำหลักกฎหมายในทางอาญามาตีความแปลความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีดังกล่าวไม่

ในส่วนของคำวินิจฉัยส่วนตน นั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 2 ความเห็น ได้แก่

#### **ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก<sup>100</sup> รวมถึงการรอกการลงโทษ**

ในส่วนของคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกจริง โดยพอสรุปรูปแบบของการตีความบทบัญญัติดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านเหล่านี้ โดยอาศัยเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1) คำพิพากษาที่ให้รอกการลงโทษจำคุกนั้น ไม่มีผลให้รอกโทษอย่างอื่นด้วย<sup>101</sup> กล่าวคือ ถ้าพิพากษาลงโทษทั้งจำคุกและปรับ โทษจำคุกก็รอกไว้ แต่โทษปรับไม่มีการรอก ต้องชำระค่าปรับทันที ส่วนโทษอย่างอื่นที่เป็นอุปกรณ์ของโทษจำคุก เช่น การถูกตัดสิทธิในทางแพ่งหรือสิทธิทางการเมือง ก็

<sup>100</sup> ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ท่าน ได้แก่ นายเชาวน์ สายเชื้อ, ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์, ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช, นายประเสริฐ นาสกุล, นายมงคล สระฐาน, นายสุจินดา ยงสุนทร และ ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์

<sup>101</sup> คำวินิจฉัยของ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่มีกฎหมายให้ศาลสั่งรอได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ไม่ว่าจะมีการรอกการลงโทษจำคุกหรือไม่ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น รวมถึงการรอกการลงโทษด้วย

2) การค้นหาความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) ว่าต้องเป็นการถูกจำคุกจริงหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากถ้อยคำตามตัวบทของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาได้ดังนี้

ก) เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตามตัวบทของรัฐธรรมนูญ โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญนั้น<sup>102</sup> มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (12), มาตรา 133 (10) และ มาตรา 141 (4)<sup>103</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง โดยใช้คำว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ก็มีความหมายที่ชัดเจนในตัวแล้วว่า จะต้องมีการจำคุกจริง ซึ่งต่างจากมาตรา 216 (4) ที่ใช้ถ้อยคำที่สั้น ๆ และมีลักษณะเด็ดขาดว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยมีได้ระบุเงื่อนไขใด ๆ ไว้ กล่าวคือ ไม่มีคำนำหน้าหรือต่อท้ายที่มีผลเป็นการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อแม้ใด ๆ กรณีจึงต้องตีความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องตีความตามตัวอักษรหรือตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) เท่านั้น ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงหมายความว่า เพียงแต่มีคำพิพากษาให้จำคุก ไม่จำเป็นต้องมีการจำคุกจริง เพราะหากตีความคำ

<sup>102</sup> คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>103</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(12) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

มาตรา 133 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

(10) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

มาตรา 141 บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

ว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ว่า หมายถึงการจำคุกจริงนั้น จะมีผลเท่ากับเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจกระทำได้

นอกจากนี้ จากมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ซึ่งต่างจากถ้อยคำที่ว่า "ถูกจำคุกโดยคำพิพากษา" ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็เป็นเหตุเพียงพอให้ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว โดยจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" นั้น รวมถึงการรอลงโทษด้วย<sup>104</sup>

ข) เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ<sup>105</sup> เนื่องจากการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องยึดถือแนวการตีความกฎหมายมหาชนเป็นหลัก โดยยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญ การค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญด้วย หากผู้ร่างได้ใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนก็สามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้ ตลอดจนความเห็นของนักกฎหมายในอดีตก็สามารถนำมาเทียบเคียงสู่การตีความของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเพราะต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในมาตรา 149 (4) ซึ่งมีหนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ด้วยได้บรรยายไว้ว่า "การต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลรอลงอาญาก็ขาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี" ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 216 (4) ที่นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ในฐานะกรรมาธิการ ได้ตอบข้อซักถามสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าศาลจะรอลงโทษจำคุกให้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" จึงหมายรวมถึงการรอลงโทษด้วย โดยไม่ต้องถูกจำคุกจริง

ค) เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ<sup>106</sup> จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความว่า จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจำ

<sup>104</sup> คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>105</sup> คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมทวนิช และนายมงคล สระภู่าน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>106</sup> คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

แจ้ง หมายความว่า ถ้าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) บัญญัติเพียงว่า "ต้องคำพิพากษา" ต้องไม่ขยายความเป็น "ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด" และ "ลงโทษจำคุก" ต้องไม่ขยายความเป็น "ยกเว้นการรอลงโทษ หรืออุกจำคุกจริง"

### **ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย<sup>107</sup> ไม่รวมถึงการรอลงโทษ**

กรณีที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษให้จำคุก นายเนวิน ชิดชอบ 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี จะถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 (4) หรือไม่จากประเด็นนี้ มีความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย ที่เห็นว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) นั้น ต้องเป็นการจำคุกจริง โดยมีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของฝ่ายตนพิจารณาได้ดังนี้

1) อ่างหลักการบังคับคดีในกฎหมายอาญา<sup>108</sup> คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 216 (4) นั้น ไม่รวมถึงการรอลงโทษ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญนำคำพิพากษาของศาลที่ชี้ขาดตัดสินคดีว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเชื่อมโยงกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามหลักกฎหมายในทางอาญา โดยได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 74 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก ให้ศาลออกหมายจำคุกบุคคลนั้นไว้” ซึ่งหมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง คือ มีการออกหมายจำคุก เพื่อส่งบุคคลนั้นไปควบคุมไว้ในเรือนจำ เมื่อนายเนวิน ชิดชอบถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่โทษจำคุกให้รอลงโทษไว้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 บัญญัติว่า “ผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก ถ้ามีเหตุอันควรปรานี ศาลจะให้รอลงโทษก็ได้” แสดงว่า ศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องรับโทษ “การรอลงโทษ” จึงหมายความว่า จำเลยได้รับการปล่อยตัวทันที จำเลยมิได้ถูกจำคุก เท่ากับว่าจำเลยมิได้รับโทษจำคุก เช่นนี้ เมื่อจำเลยถูกศาลพิพากษาให้จำคุก โดยศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอลงโทษแก่จำเลย จึงแสดงให้เห็นว่า จำเลยมิได้ถูกจำคุกจริง จึงถือไม่ได้ว่า จำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามบทบัญญัติมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>107</sup> ความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อย มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ท่าน ได้แก่ พลโทจูล อติเรก, นายปรีชา เถลิมนวนิชย์, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และ นายอุระ หวังอ้อมกลาง

<sup>108</sup> คำวินิจฉัยของ พลโทจูล อติเรก, นายปรีชา เถลิมนวนิชย์, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



2) อ่างทฤษฎีการตีความกฎหมายอาญา<sup>109</sup> เนื่องจากคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด จะค้นหาความมุ่งหมายนอกจากถ้อยคำในตัวบทไม่ได้ เมื่อถ้อยคำหรือประโยคที่ใช้มีความคลุมเครือทำให้เกิดสงสัยในความหมายและไม่อาจแก้ข้อสงสัยนั้นได้ ก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ที่จะต้องถูกบทกฎหมายนั้นลงโทษ ถ้าอาจตีความถ้อยคำของกฎหมายไปได้ทั้งในการลงโทษและในการไม่ลงโทษ จะต้องตีความไปในทางไม่ลงโทษ เช่นนี้ ถ้าจะต้องตีความคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ก็ควรตีความไปในทางไม่หมายรวมถึงศาลให้รอการลงโทษ เพื่อจะไม่ให้เกิดผลร้ายแก่ผู้รับผลในทางตีความ ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญ จึงต้องตีความไปในความหมายว่าต้องถูกจำคุกจริง ไม่อาจตีความให้หมายรวมถึงการที่ศาลรอการลงโทษด้วย

อนึ่ง โดยหลักสากลของการตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะตีความไปในทางที่รัฐ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลใด ๆ จะเอามาใช้ในทางที่ก่อให้เกิดสิทธิในอันจะกระทำกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดอันมุ่งทำลายสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 30 หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 5 และการตีความบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะกระทำมิได้" ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 216 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะตีความในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทางที่เป็นผลร้ายมากกว่าปกติไม่ได้ หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะบัญญัติให้รวมถึงโทษจำคุกที่รอการลงโทษด้วย ก็ต้องบัญญัติให้ชัดเจน จะปล่อยให้มีความคลุมเครือและอาศัยการตีความให้มีผลไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพิ่มขึ้นไม่ได้

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อยในประเด็นนี้ เพราะเป็นกรณีที่ศาลนำหลักกฎหมายในทางอาญามาใช้ปะปนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องการตีความกฎหมายมหาชน อันมีหลักการตีความรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้ เป็นเรื่องการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ดังนั้น การแปลความหมายของคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์การตีความ

<sup>109</sup> นายปรีชา เฉลิมวณิชย์. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา (29 กรกฎาคม 2542): 62.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ทำให้การนำหลักกฎหมายในทางอาญามาตีความแปลความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีดังกล่าวไม่

**ผู้วิจัยมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมากทุก ประการ** กล่าวคือ คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น รวมถึงการรอการลงโทษด้วย ไม่จำเป็นต้อง เป็นการจำคุกจริง เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญพบว่า รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี โดยที่คำพิพากษานั้นไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกจริง เนื่องจากในทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นตำแหน่งที่ได้รับความเคารพเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีจึงต้องมีหน้าที่และความ รับผิดชอบมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงไม่ควรมียกเว้นแม้แต่น้อย ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ตามแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง ประกอบกับการ ตีความรัฐธรรมนูญจะต้องตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด จะเพิ่มเติมเงื่อนไขใด ๆ อันเป็นการขยาย ความถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) นั้น รวมถึงการรอการลงโทษด้วย ไม่ จำเป็นต้องเป็นการจำคุกจริง

เมื่อเทียบเคียงกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณี “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หรือ “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบ มาตรา 98 (7) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในขั้นตอนของการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ ตำแหน่งว่าจะต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามเพื่อมิให้บุคคลที่มี ความประพฤติไม่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของประเทศแล้ว ย่อมตีความได้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกันกับกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ คำว่า “เคย ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ย่อมหมายรวมถึงการรอการลงโทษด้วย คือ เมื่อบุคคลใดเคยต้องคำ พิพากษาให้จำคุกแล้ว แม้ศาลจะรอการลงโทษไว้ โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง ก็ถือว่าศาลพิพากษาว่ามีความ ผิดแล้ว จึงเป็นบุคคลที่มีมลทินมัวหมองหรือมีความต่างพร้อย อันเป็นผู้ที่มีความประพฤติที่ไม่ เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว เพราะบุคคลซึ่งจะเป็นรัฐมนตรีได้นั้น นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติ ให้บุคคลที่มีความมัวหมองบางประการ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีจะต้อง

เป็นผู้ที่ประชาชนมีความศรัทธา หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีพร้อมทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง จึงจะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน (Public office is a public trust)<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งเป็นผู้ที่มีประวัติมัวหมอง จึงเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นรัฐมนตรี ดังนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หรือ “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบ มาตรา 98 (7) หมายความว่า ศาลได้พิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะบุคคลนั้น ๆ จะถูกจำคุกจริง หรือศาลจะรอกการลงโทษไว้ก็ตาม คำพิพากษานั้นย่อมหมายความรวมถึงการรอกการลงโทษด้วย

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตในประเด็นเรื่อง “การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก” และ “การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษ” ในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 216 (4) พบว่า การพ้นจากตำแหน่งของกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เช่นเดียวกับรัฐมนตรี อันได้แก่ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 152 (4) และประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 260 (7) ซึ่งแสดงว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในระดับเดียวกันกับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ได้มีการแก้ไขถ้อยคำตามตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษา” นี้ หมายความว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ” โดยพิจารณาได้ดังนี้

#### ก) การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

**มาตรา 152 วรรคสาม** บัญญัติว่า “ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ... เมื่อ

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

<sup>110</sup> ออมร รักษาเสถียร, “การยึดทรัพย์สินนันทนาการเมืองจากที่ชนะทางการเมืองและรัฐศาสตร์,” *วารสารนิติศาสตร์* (23 มิถุนายน 2536): 310-311.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

**มาตรา 124 วรรคสี่** บัญญัติว่า “ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ... เมื่อ

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**มาตรา 118** บัญญัติว่า “ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ... เมื่อ

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

**ข) การพ้นจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 260 (7))**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

**มาตรา 260 วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

**มาตรา 209 วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**มาตรา 260 วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(6) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 235 วรรคสาม”

**มาตรา 235 วรรคสาม** บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา**มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา** แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้”

ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) จึงหมายความว่า เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ศาลได้มีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดจริงและมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

#### 4.2 กรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก

คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และ “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) นั้น มีปัญหาการตีความว่า ในกรณีที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และในกรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และการที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หากถือว่าผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกลั่นแกล้งทางการเมือง การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องพิจารณาต่อไปว่าจำเลยได้มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้วหรือไม่

#### 4.2.1 การกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) หรือ “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) นี้ มีปัญหาการตีความว่า ในกรณีที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และหากถือว่าผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักการไว้เป็น 2 ความเห็นที่มีความขัดแย้งกัน คือ

ความเห็นแรก เห็นว่า กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 562/2554 และคำวินิจฉัยที่ 6/2564

ความเห็นที่สอง เห็นว่า ไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525 และเรื่องเสร็จที่ 1271/2563

#### ความเห็นแรก กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

**เรื่องเสร็จที่ 562/2554** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร 0508/ท 2613 ลงวันที่ 5 เมษายน 2554 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวกับการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536 และการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีบุคลากรของส่วนราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาในต่างประเทศและศาลต่างประเทศได้พิพากษาให้ลงโทษจำคุก จึงมีประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบทั้ง 2 ฉบับ ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536

ข้อ 10 (3) กำหนดให้บุคคลที่พึงได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ยกเว้น เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 20 (2) กำหนดให้กรณีผู้ขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาและอยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาล แม้คดียังไม่ถึงที่สุด ก่อนการเสนอขอพระราชทานในปีใด ให้กระทรวง ทบวง กรม แจ้งพฤติการณ์ดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ทราบด้วย และคณะกรรมการฯ อาจมีมติให้รอการพิจารณาการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับผู้นั้นไว้ก่อนก็ได้

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2548 ข้อ 7 (2) กำหนดเหตุแห่งการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์กรณีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเพื่อให้การพิจารณาการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นไปตามระเบียบทั้ง 2 ฉบับ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ดังนี้

1. กรณีเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลต่างประเทศหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาและอยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนของต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536 ข้อ 10 (3) และข้อ 20 (2) หรือไม่ ประการใด

2. กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยคำพิพากษาของศาลต่างประเทศจะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2548 ข้อ 7 (2) หรือไม่ ประการใด

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2)** ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า โดยปกติการตรากฎหมายหรือกฎเพื่อใช้บังคับภายในประเทศใด ย่อมต้องอยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการย่อมใช้อำนาจได้จำกัดภายในเขตอธิปไตยของแต่ละรัฐนั้นเท่านั้น กรณีที่ทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกล่าวถึงคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ย่อมหมายถึงคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความให้รวมถึงคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ เพราะจะขัดกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เว้นแต่หากผู้ตรากฎหมายประสงค์จะยอมรับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศให้มีผลต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายไทยด้วย ย่อมต้องบัญญัติไว้ อย่างชัดเจน ดังเช่นพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (6)<sup>111</sup> ที่บัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ ข้อ 10 (3)<sup>112</sup> กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่พึงได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ว่า ต้องเป็นผู้ไม่เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และข้อ 20 (2)<sup>113</sup> กำหนดให้

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(6) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง”

<sup>112</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ ข้อ 10 บัญญัติว่า “บุคคลที่พึงได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จะต้องมียุทธสมบัตินี้

(3) เป็นผู้ไม่เคยมีพระบรมราชานุญาตให้เรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

<sup>113</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ ข้อ 20 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ผู้ใดถูกกล่าวหาว่า

(2) กระทำความผิดทางอาญา และอยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาล แม้คดียังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ก่อนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานในปีใด ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลตามข้อ 16 แจ้งพฤติการณ์ดังกล่าวให้คณะกรรมการ



คณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อาจมีมติให้รอการพิจารณาขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไว้ก่อนได้ หากผู้ขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ผู้ใด ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา และอยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาล แม้คดียังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว โดยมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกของศาลต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ กรณีจึงย่อมหมายความว่าคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกของศาลไทย หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของประเทศไทย หรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความเพื่อให้หมายความถึงคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกของศาลต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

นอกจากนี้ โดยที่กฎหมายของแต่ละประเทศย่อมกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา ประเภทของความผิด องค์ประกอบของความผิด เงื่อนไขการลงโทษ และวิธีพิจารณาคดีอาญาไว้แตกต่างกัน ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีใดเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษของกฎหมายแต่ละประเทศอาจแตกต่างจากกฎหมายไทย โดยการกระทำอย่างเดียวกัน กฎหมายของบางประเทศอาจกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา แต่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิด และกฎหมายของบางประเทศก็อาจไม่มีเรื่องความผิดลหุโทษ ดังเช่นกฎหมายไทย ด้วยเหตุนี้ หากตีความให้ยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ กระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนของต่างประเทศ และการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ จะส่งผลให้การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ มีความลึกลับและไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งตามมาเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรณีที่บุคคลใดเคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลต่างประเทศจึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามในการขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่

---

ตามข้อ 23 หรือข้อ 24 แล้วแต่กรณี ทราบด้วย และคณะกรรมการอาจมีมติให้รอการพิจารณาการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับผู้นั้นไว้ก่อนก็ได้”

เขตชายฝั่งข้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ และกรณีที่คุณบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาและอยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนของต่างประเทศ หรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จะมีมติให้รอการพิจารณาขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับผู้นั้นไว้ก่อนตามข้อ ๒๐ (๒) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ

**ประเด็นที่สอง** เห็นว่า การที่ข้อ 7 (2)<sup>114</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2548 กำหนดเหตุแห่งการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ว่าต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้รวมถึงคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยศาลต่างประเทศด้วย กรณีจึงย่อมหมายความว่าผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยศาลไทยเท่านั้น ดังเหตุผลที่ได้อธิบายไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กรณีที่คุณบุคคลใดเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยศาลต่างประเทศ จึงไม่ต้องด้วยเหตุแห่งการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามข้อ 7 (2) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ

**จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 562/2554 พิจารณาได้ว่า** จาก การตรากฎหมายหรือกฎเพื่อใช้บังคับภายในประเทศใด ย่อมต้องอยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกล่าวถึงคำพิพากษาของศาล ย่อมหมายถึงคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความให้รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ เพราะจะขัดกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เว้นแต่หากผู้ตรากฎหมายประสงค์จะยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศให้มีผลต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายไทยด้วย ย่อมต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ โดยที่กฎหมายของแต่ละประเทศอาจกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา ประเภทของความผิด องค์ประกอบของความผิด เงื่อนไขการลงโทษ และวิธีพิจารณาคดีอาญา แตกต่างจากกฎหมายไทย หากยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ กระบวนการสอบสวนของ

<sup>114</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2548 ข้อ 7 บัญญัติว่า “เหตุแห่งการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีดังต่อไปนี้

(2) เป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

พนักงานสอบสวนของต่างประเทศ และการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไทยเกิดความลักลั่นไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดเคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลต่างประเทศจึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามในการขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และกรณีที่บุคคลใดเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยศาลต่างประเทศ จึงไม่ต้องด้วยเหตุแห่งการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 ในคดีร้อยเอกธรรมนัส พรหมเผ่า ที่ได้วินิจฉัยสนับสนุนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 562/2554 ว่า กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกล่าวถึงคำพิพากษาของศาล ย่อมหมายถึงคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความให้รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ เพราะจะขัดกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ อันแสดงให้เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 562/2554 ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน จึงได้วินิจฉัยว่า การถือว่าผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ย่อมจะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย โดยพิจารณาได้ดังนี้

**คำวินิจฉัยที่ 6/2564** เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82 ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 101 (6) ประกอบมาตรา 98 (10) และความเป็นรัฐมนตรีของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบมาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10) หรือไม่

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) อันเป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี หมายความว่า คำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้นหรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยคือมีความเด็ดขาดสมบูรณ์ ไม่อยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอื่น อำนาจอธิปไตยแยกตามลักษณะหน้าที่เป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ย่อมต้องไม่ตกอยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อำนาจตุลาการของรัฐอื่น หลักการปกครองของประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ มีหลักการสำคัญ คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และไม่ถูกประเทศอื่นแทรกแซงกิจการภายในของตนโดยไม่มีการทำข้อตกลงหรือยินยอม ดังนั้น การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็ดี การตีความให้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลไทยก็ดี จึงไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

ตามหลักอธิปไตยของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลรัฐใดก็จะมีผลในดินแดนของรัฐนั้น ในบางกรณีรัฐใดรัฐหนึ่งอาจให้การรับรองคำพิพากษาของศาลอีกรัฐหนึ่ง และอาจบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นได้ แต่ต้องมีการทำสนธิสัญญารับรองและบังคับตามคำพิพากษาตามหลักการต่างตอบแทน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีคดีทางแพ่ง คดีครอบครัว และคดีมรดก สำหรับคดีอาญาอาจได้รับการยอมรับพิจารณาบ้างในกรณีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือการโอนนักโทษ โดยมีเงื่อนไขสำคัญตามหลักการต่างตอบแทนในสนธิสัญญาว่ารัฐภาคีต้องผูกพันที่จะเคารพและปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาของอีกรัฐภาคีหนึ่งด้วย ดังนั้น ทั้งหลักการและทางปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางตุลาการจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อยืนยันหลักความเป็นอิสระของตุลาการและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงคำพิพากษา จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

การตรากฎหมายอาญาของแต่ละประเทศ กำหนดการกระทำที่เป็นความผิด องค์ประกอบของความผิด ฐานความผิด และเงื่อนไขการลงโทษ ไว้แตกต่างกัน โดยการกระทำอย่างเดียวกันกฎหมายของบางประเทศอาจกำหนดให้เป็นความผิด แต่กฎหมายของไทยอาจไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิดก็ได้ อีกทั้งหากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) ว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ก็จะมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่มาตรา 98 (10) ระบุ ซึ่งบางฉบับบัญญัติฐานความผิด แต่บางฉบับไม่ได้บัญญัติฐานความผิด เพียงระบุชื่อกฎหมายเท่านั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นต้น จะทำให้ขอบเขตการยอมรับอำนาจ

ศาลของรัฐอื่นขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกด้วย ทั้งทำให้ไม่อาจกลั่นกรองหรือตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมของกระบวนการพิจารณาของศาลต่างประเทศดังกล่าว และขัดต่อหลักการต่างตอบแทนดังกล่าวข้างต้น อันทำให้อำนาจอธิปไตยทางศาลของไทยถูกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ

แม้ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลแขวงรัฐนิวยอร์ก เวลส์ เคอร์รี่รัฐออสเตรเลีย ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ใช่คำพิพากษาของศาลไทย ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบมาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10)

**จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 พิเคราะห์ได้ว่า** อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศที่มีความเด็ดขาดสมบูรณ์ โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ย่อมต้องไม่ตกอยู่ในอาณัติหรือภายใต้อำนาจตุลาการของรัฐอื่นและจะต้องไม่ถูกประเทศอื่นแทรกแซงกิจการภายในของตน ดังนั้น การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศหรือการตีความให้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลไทย จึงไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะคำพิพากษาของศาลรัฐใดก็จะมีผลในดินแดนของรัฐนั้น แต่รัฐใดรัฐหนึ่งอาจให้การรับรองคำพิพากษาของศาลอีกรัฐหนึ่งและอาจบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นได้ หากมีการทำสนธิสัญญารับรองและบังคับตามคำพิพากษาตามหลักการต่างตอบแทน ว่ารัฐภาคีต้องผูกพันที่จะเคารพและปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาของอีกรัฐภาคีหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ การกระทำอย่างเดียวกัน กฎหมายของบางประเทศอาจกำหนดให้เป็นความผิด แต่กฎหมายของไทยอาจไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิดก็ได้ อีกทั้งหากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) ว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ก็ จะมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่มาตรา 98 (10) ระบุ จะทำให้ขอบเขตการยอมรับอำนาจศาลของรัฐอื่นขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกด้วย

เช่นนี้ เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงคำพิพากษา จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก่อนสมัครรับเลือกตั้ง แต่

ไม่ใช่คำพิพากษาของศาลไทย ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (10)

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ย่อมหมายความรวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศด้วย เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ระบุว่าเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในประเทศใด แต่เนื่องจากการกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้เหตุผลมาจากการห้ามบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไปประพฤติเช่นนั้นในต่างประเทศ หากแต่ยังกำหนดให้ถือเอาเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศ ก็จะทำให้การลี้ภัยไม่เป็นธรรม จึงต้องหมายรวมทั้งการถูกจำคุกในประเทศไทย และการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย<sup>115</sup> ดังปรากฏในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525 ทั้งนี้ กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับการได้พ้นโทษยังไม่ถึง 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้งด้วย ตามมาตรา 98 (7)

นอกจากนี้ หากตีความว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายถึงการจำคุกตามคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงการจำคุกตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ย่อมอาจทำให้บุคคลเลือกที่จะกระทำความผิดในต่างประเทศแล้วกลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย เพราะแม้จะเป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศ ก็ไม่ถือเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา จึงสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือมีสิทธิในการเป็นรัฐมนตรีได้ อันเป็นการใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งการตีความเช่นนี้ ย่อมจะเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติ กล่าวคือ ทำให้ประเทศไทยอาจมีบุคคลที่มีมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง ดังนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงต้องหมายความรวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศด้วย

2) การนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในการวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ใช่เรื่องการบังคับคดีในทางอาญา กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพราะกรณีที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้น เป็นเพียงการรับฟังข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกเท่านั้น หากใช้การบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไม่ จึงไม่กระทบต่อ

<sup>115</sup> คณะกรรมการร่างกฎหมาย, “บันทึก เรื่อง หรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัญหาการตีความ มาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” เรื่องเสร็จที่ 276/2525.

อำนาจอธิปไตยของศาลไทย ประกอบกับ เมื่อนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีที่ รัฐมนตรีท่านหนึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศในคดีอาชญากรรมแล้วนั้น พิเคราะห์ได้ว่า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมนั้น เป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย จึงไม่ใช่การบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ดังนั้น กรณีจึงไม่กระทบต่ออำนาจ อธิปไตยของศาลไทย ดังเช่นความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 1271/2563 ซึ่งได้ให้ความเห็นว่า “การจะถือว่าคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีคดีถึงที่สุดที่สามารถนำมาใช้ ดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการส่งให้ข้าราชการทหารพักรักษา พ.ศ. 2528 ได้ นั้น เป็นกรณีที่ใช้ผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาปรับเป็นพยานหลักฐานในฐานะ ข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง มิใช่การรับคำ พิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย ดังนั้น คำว่า "คดีถึงที่สุดแล้ว" จึงรวมถึงคดี ถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาด้วย”

ทั้งนี้ มีความเห็นของนักวิชาการที่เห็นด้วยต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2564 โดย พิจารณาได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์<sup>116</sup> ได้แสดงความเห็นว่า คำวินิจฉัยนี้ถูกต้องในทาง นิติศาสตร์ เนื่องจากคำพิพากษาถึงที่สุดย่อมหมายถึงเฉพาะกฎหมายไทยเท่านั้น และต้องแยกให้ขาด ระหว่างความรู้สึกทางศีลธรรมและการเมืองกับหลักการทางกฎหมาย จะเป็นการอันตรายหากทำให้ ศีลธรรมเป็นกฎหมาย ไม่ควรเปิดช่องให้ศาลตีความแบบขยายความเพื่อตอบสนองความรู้สึกในทาง การเมืองหรือศีลธรรม เช่นนี้ ตัวบทจะต้องเขียนอะไรบางอย่างซึ่งจะกลายเป็นกฎหมายขึ้นมาที่มีความ ชัดเจนพอสมควรเพื่อเป็นมาตรฐานในทางกฎหมาย อันจะทำให้กฎหมายกับศีลธรรมไม่ใช่สิ่งเดียวกัน และนำไปสู่ปัญหาการตีความทางกฎหมาย

จากความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่มีต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2564 นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ มองว่า เมื่อ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่อง “ความประพฤติไม่เหมาะสม” เป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ การ ตัดสินว่าคุณธรรมนี้ส พรหมเฝ้า ไม่พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี จึงเป็น คำวินิจฉัยที่ถูกต้องในทาง นิติศาสตร์แล้ว เป็นกรณีของการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำ พิพากษาให้จำคุก ที่ยึดถือตามตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึง

<sup>116</sup> “วรเจตน์ ภาคีรัตน์: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีธรรมนัสถือว่าถูกต้องในทางนิติศาสตร์,” ประชาไท, เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2564, <https://prachatai.com/journal/2021/06/93454>.

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งการตีความกฎหมายเช่นนี้ ย่อมนำไปสู่ผลที่กฎหมายไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ หากตีความว่า คำว่า “คำพิพากษาถึงที่สุด” ย่อมหมายถึงเฉพาะกฎหมายไทยเท่านั้น หากจะให้มีความหมายรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็จะต้องมีการเขียนไว้อย่างชัดเจนนั้น ก็จะทำให้อาจมีบุคคลที่มีมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้และจะทำให้เกิดความลักลั่นไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทยและผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ นอกจากนี้ การแยกระหว่างความรู้สึกทางศีลธรรมกับหลักการทางกฎหมาย ย่อมไม่อาจกระทำได้ในความเป็นจริง เพราะแม้ศีลธรรมกับกฎหมายจะไม่ใช่อะไรเดียวกัน แต่ก็มี ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และไม่ใช่ว่าการกระทำผิดศีลธรรมทุกเรื่องจะต้องถูกบังคับโดยกฎหมาย แต่เมื่อเกิดปรากฏการณ์ที่ความรู้สึกส่วนรวมที่ต่อต้านการละเมิดศีลธรรมนั้น ๆ เป็นไปอย่างสูง หากไม่ต้องการให้สังคมล่มสลายลงเสียก่อน ก็จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมศีลธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการบังคับควบคุมศีลธรรมโดยกฎหมาย (Legal Enforcement of Morality)<sup>117</sup> ประกอบกับ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องถูกบังคับด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งหลักความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ (public trusteeship) ที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนี้ ก็มีความสัมพันธ์กับจริยธรรม (ethics) คือ มาตรฐานแห่งความประพฤติ (standard of behavior) ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้วย และในกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องปัญหาข้อกฎหมายในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งของนักวิชาการต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2564 โดยพิจารณาได้ดังนี้<sup>118</sup>

**รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต**<sup>119</sup> ได้แสดงความเห็นว่า การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Enforcement of foreign judgements) ต่างจากการรับรู้คำ

<sup>117</sup> คำบรรยายนี้ปรากฏอยู่ในบทแรกของหนังสือ ...Patrick Devlin, “The Enforcement of Morals”, (Oxford University Press, 1965)

<sup>118</sup> “รวมข้อโต้แย้งนักวิชาการ ต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ สั่งไม่พ้นคุณสมบัติ “ธรรมนัส พรหมเผ่า”, ThaiPublica, เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2564, <https://thaipublica.org/2021/05/academic-arguments-the-decision-of-the-constitutional-court/>.



พิพากษาของศาลต่างประเทศ (Recognition of foreign judgements) ในฐานะข้อเท็จจริงที่ศาล และหน่วยงานทางปกครองของไทยสามารถนำมาพิจารณาประกอบการปรับใช้กฎหมายไทยได้ โดยไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของไทย แต่อย่างใด

**ดร.พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย**<sup>120</sup> เห็นว่า กรณีเป็นเรื่องที่ศาลปฏิเสธการพิจารณา "เนื้อหาของคดี" ด้วยการอธิบายหลักอำนาจอธิปไตยในเชิงรูปแบบ (Formal) ว่าเมื่อไม่ใช่คำพิพากษาของประเทศ ไทย จึงมีอาจบังคับในประเทศไทยได้ อันเป็นเรื่องของ "การบังคับใช้" (Enforcement) คำวินิจฉัยของศาล ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำลังเข้าใจคลาดเคลื่อนของความแตกต่างระหว่าง "การยอมรับในข้อเท็จจริง (Recognition) ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ" และ "การบังคับใช้ (Enforcement) คำพิพากษาของศาลต่างประเทศในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย" เพราะตามหลักการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว แม้จะหยิบยกเรื่องอำนาจอธิปไตยขึ้นมาเป็นประเด็นหนึ่งในการพิจารณา ก็จะต้องเข้าไปพิจารณาในอีกหลายเรื่อง

อนึ่ง หนึ่งในหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญยิ่งคือ "หลักความไว้นับถือเชื่อใจสาธารณะ" (Public Trust Doctrine) ที่เรียกร้องให้องค์กรรัฐพึงต้องเป็นที่น่าเชื่อมั่นเชื่อถือจากประชาชน อันจะยังผลให้การปกครองของรัฐนั้นดำรงคงอยู่ได้ โดยคดีคุณธรรมนั้นนั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่า คุณธรรมนั้นในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอยู่บน "ความน่าเชื่อถือของประชาชน" หรือไม่นั่นเอง

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวนิชย์**<sup>121</sup> อธิบายว่า ความผิดนี้เป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็น Double Criminality คือ เป็นความผิดของทั้งสองประเทศ และไม่ยากในการที่จะพิสูจน์องค์ประกอบความผิดว่าตรงกันหรือไม่ และความผูกพันและพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อนานาประเทศในการต่อต้านยาเสพติดที่ยอมรับว่าเป็นความผิดร้ายแรงข้ามชาติและเป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะได้บุคคลที่มีสะอาด ปราศจากมลทิน โดยเฉพาะในข้อหาร้ายแรง มาทำหน้าที่ในองค์กรหลักฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ถูกเอ่ยถึง

<sup>119</sup> ณรงค์เดช สรุโฆษิต, การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Enforcement of foreign judgements) ต่างจากการรับรู้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Recognition of foreign judgements) ในฐานะข้อเท็จจริง [ออนไลน์], 6 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา [https://www.facebook.com/new.srukhsosit/posts/10164961248030462?\\_rdc=1&\\_rdr](https://www.facebook.com/new.srukhsosit/posts/10164961248030462?_rdc=1&_rdr).

<sup>120</sup> พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, กรณีคุณธรรมนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้หยิบยกประเด็น "หลักอำนาจอธิปไตย" ขึ้นเพื่ออธิบายในคำวินิจฉัย [ออนไลน์], 6 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา

<https://www.facebook.com/pornson.liengboonlertchai/posts/10159555655940979>.

<sup>121</sup> ปาริณา ศรีวนิชย์, ไม่แปลกใจในผลและเหตุผลที่ยึดการตีความตามตัวอักษร [ออนไลน์], 5 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา <https://www.facebook.com/pareena.srivanit/posts/10165072838440593>.

**ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง**<sup>122</sup> ได้แสดงความเห็นว่า ถ้าตุลาการมีทัศนคติกว้างขวางกว่า การดูคล้ายลักษณะอักษร และมองจากกรอบของความเป็นชาติ อธิปไตย ไปสู่การตีความที่เห็นว่าเป็นความผิดอาญาบางฐานนั้นเป็นความผิดสากล การค้าเฮโรอีนนั้นไม่มีอารยประเทศที่ไหนดยอมรับได้แน่ จึงอาจเลือกตีความตามเจตนารมณ์

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ**<sup>123</sup> ได้แสดงความเห็นว่า การตัดสินว่ากระทำความผิดโดยศาลของไทยหรือศาลของต่างประเทศคงไม่ใช่สาระสำคัญยิ่งไปกว่าความมีผลพวงต่างของบุคคลดังกล่าวซึ่งไม่เหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เราจึงวินิจฉัยได้ว่า ‘คำพิพากษาอันถึงที่สุด’ นั้นควรตีความหมายรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย การตีความให้หมายรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ จึงไม่ใช่ที่เรื่องกระทบบอริปไตยของประเทศ หากแต่เป็นการปกป้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท**<sup>124</sup> เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) พยายามที่จะคัดสรรคนดีเข้าสู่การเมือง แม้ศาลพิพากษาจำคุกแต่รอการลงโทษ คือไม่ได้ติดคุกจริง หรือแม้ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุก แต่คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ก็ยังต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่ขณะอุทธรณ์เขายังได้รับสิทธิสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ มาตราดังกล่าวจึงน่าจะสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ดี

จากการศึกษาพบว่า การนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในการวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ เป็นการรับรู้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Recognition of foreign judgements) ในฐานะข้อเท็จจริง ไม่ใช่การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Enforcement of foreign judgements) จึงไม่กระทบบ่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยแต่อย่างใด และ Double Criminality ใช้ในเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน จึงไม่ใช่ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องที่จะต้องผิดกฎหมายไทยด้วยหรือไม่ เพราะหัวใจของเรื่องนี้ คือ ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

<sup>122</sup> เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, อันที่จริง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญวันนี้ไม่ได้แย่มาก [ออนไลน์], 5 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา <https://www.facebook.com/khemthong.tonsakulrungruang/posts/10208301728537414>.

<sup>123</sup> สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ, หากนักกฎหมายไม่มีนิติวิธี เขาก็อ่านกฎหมายได้ แต่ไม่เข้าใจความหมาย [ออนไลน์], 7 พฤษภาคม 2564. [https://www.facebook.com/100001445293871/posts/4060786593979477/?d=n&\\_rdc=2&\\_rdr](https://www.facebook.com/100001445293871/posts/4060786593979477/?d=n&_rdc=2&_rdr).

<sup>124</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, ในทางกฎหมายอาญา การยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีอาญาอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่ลงโทษอาญาซ้ำในการกระทำครั้งเดียว [ออนไลน์], 6 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา [https://www.facebook.com/100000061220609/posts/5845004402178209/?d=n&\\_rdc=2&\\_rdr](https://www.facebook.com/100000061220609/posts/5845004402178209/?d=n&_rdc=2&_rdr)

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หากเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ย่อมถือว่ามี “พฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ” อันอาจกระทบต่อความเคารพเชื่อถือของประชาชนแล้ว ในกรณีนี้จึงต้องตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ ซึ่งการที่ศาลปฏิเสธการพิจารณาเนื้อหาของคดี โดยอาศัยหลักอำนาจอธิปไตยในเชิงรูปแบบในการตัดสินว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ จึงมีอาจบังคับในประเทศไทยได้ อันเป็นผลให้บุคคลที่มีมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ซึ่งอาจกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 พิเคราะห์ได้ว่า เมื่อศาลถือว่ากรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่อง “ความประพฤติไม่เหมาะสม” เป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ จึงไม่เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมิได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า ในกรณีนี้ไม่อาจนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาปรับฟังโดยเด็ดขาดว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้ เพราะการนำคำพิพากษาไม่ว่าของประเทศใดมาเป็นพยานหลักฐาน ย่อมพิสูจน์ให้เห็นถึง “พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งหรือไม่ควรได้รับการไว้วางใจ” ได้เพียงเท่านั้น และเป็นพยานหลักฐานเพียงชั้นหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีพยานหลักฐานอื่นประกอบด้วย แต่จะถือว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดและถูกลงโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศโดยเด็ดขาดไม่ได้เพราะไม่ใช่พยานหลักฐาน พยานหลักฐานต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำ เมื่อนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาพิสูจน์ได้เพียง “พฤติกรรมก่อน ๆ ของบุคคลนั้น” จึงส่งผลให้บุคคลนั้นพ้นจากลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ อาจบัญญัติเรื่อง “ความประพฤติไม่เหมาะสม” โดยกำหนดเงื่อนไขว่า “ต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมหรือเคยมีพฤติกรรมที่แสดงว่าเป็นมลทินมัวหมองถึงขนาดไม่อาจไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้” และบัญญัติไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงอื่นด้วย เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น เพราะแม้แต่ข้าราชการระดับต้นก็ยังคงมีกฎหมายที่บัญญัติถึงเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง” ไว้ ตลอดจนในกฎหมายการเมืองท้องถิ่นก็ได้มีการบัญญัติถึงเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง” ไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อกำหนดเงื่อนไขว่า “ต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมหรือเคยมีพฤติกรรมที่แสดงว่าเป็นมลทินมัวหมองถึงขนาดไม่อาจไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรีได้” อันเป็นการพิจารณาถึงพฤติกรรมก่อน ๆ ของบุคคลนั้น ก็

จะต้องมีการจำกัดระยะเวลาและจำกัดความรุนแรงของการกระทำนั้นด้วย และเมื่อเป็นการเน้นไปที่พฤติกรรมของบุคคลนั้น ก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศอีกต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้อาจจะมีประเด็นการศึกษาในเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง” ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมองจนไม่อาจไว้วางใจได้” ก็อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนว่าพฤติกรรมแค่ไหนเพียงใด จึงจะถือว่าไม่อาจไว้วางใจได้ และเป็นกรให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางมาก จึงไม่ควรบัญญัติเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่มีความไม่แน่นอนไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

### ความเห็นที่สอง ไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

เรื่องเสรีจที่ 276/2525 บันทึก เรื่อง หรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัญหาการตีความมาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท0314/5574 ลงวันที่ 20 เมษายน 2525 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา 96<sup>125</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ รวม 7 ลักษณะและมาตรา 96 (5) ได้กำหนดผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยพันโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

การจำคุกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 96 (5) ดังกล่าว จะหมายเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศไทยเพียงกรณีเดียว หรือหมายความรวมถึงการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า การถูกจำคุกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตามมาตรา 96 (5) น่าจะหมายถึงการถูกจำคุกในประเทศไทยและรวมถึงการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย เพราะ

<sup>125</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 96 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

(5) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พันโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

1. เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดห้ามบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปเข้าสมัครรับเลือกตั้ง มูลเหตุที่น่าจะมาจากบุคคลที่เคยถูกจำคุกนั้น ความรู้สึกของคนในสังคมทั่วไปไม่ยอมรับนับถือโดยเฉพาะผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นผู้มีความประพฤติดีพร้อมในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง ซึ่งแตกต่างกับผู้ที่กระทำผิดโดยประมาทเพราะความผิดดังกล่าวผู้กระทำผิดไม่มีเจตนากระทำผิด หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งถือเป็นความผิดเล็กน้อยเพราะมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ดังนั้น การที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกกฎหมายจึงต้องให้พ้นโทษเกินกว่า 5 ปี เพื่อให้โอกาสประชาชนได้ติดตามพฤติกรรม และเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสปรับปรุงแก้ไขความประพฤติของตน

2. หากตีความให้การจำคุกตามมาตรา 96 (5) หมายถึงการจำคุกในประเทศไทยเพียงกรณีเดียว ย่อมจะเป็นผลทำให้ผู้ที่เคยถูกจำคุกในต่างประเทศมาแล้วใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเป็นประโยชน์ ซึ่งจะเป็นผลทำให้สภาพบังคับตามข้อ 1. ไม่บังเกิดผลอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ลักษณะความผิดบางประเภทซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำลงในต่างประเทศเป็นความผิดที่ได้บัญญัติเป็นความผิดไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานลักทรัพย์ความผิดฐานปล้นทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังได้ให้อำนาจศาลไทยในการพิจารณารรณคดีและลงโทษผู้กระทำผิดที่ได้กระทำผิดนอกราชอาณาจักรในลักษณะความผิดบางประเภทอีกด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ดังนั้น ในการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่ความผิดอันได้กระทำลงโดยประมาทแล้ว หากกระทรวงมหาดไทยจะวางแนวทางปฏิบัติแก่จังหวัดไม่ให้รับสมัครบุคคลดังกล่าว โดยถือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะถูกต้องหรือไม่ประการใด จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)** ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานี้ เมื่อได้พิจารณามาตรา 96<sup>126</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุก เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำคุกของศาลในประเทศใด และบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ถ้าต้องห้ามเฉพาะการกระทำผิดในประเทศ ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดในต่างประเทศ ก็จะเกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม และขัดกับเหตุผลในกรณี เช่น ความผิดอย่างเดียวกัน มีโทษอย่างเดียวกัน ถ้าทำผิดในประเทศ ต้องห้าม ถ้าทำผิดในต่างประเทศไม่ต้องห้าม ฉะนั้น บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการถูกจำคุกในประเทศไทยหรือในต่างประเทศ ก็ต้องถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ดังนั้น ในการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525 พิจารณาเห็นว่า** เมื่อได้พิจารณามาตรา 96 (5) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่บัญญัติว่า บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุก เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำคุกของศาลในประเทศใด และบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ถ้าต้องห้ามเฉพาะการกระทำผิดในประเทศ ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดในต่างประเทศ ก็จะ

<sup>126</sup> มาตรา 96 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

เกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม และขัดกับเหตุผลในกรณี เช่น ความผิดอย่างเดียวกัน มีโทษอย่างเดียวกัน ถ้าทำผิดในประเทศ ต้องห้าม ถ้าทำผิดในต่างประเทศไม่ต้องห้าม

ดังนั้น บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศ ตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทแล้ว ย่อมถือได้ว่า บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีความเห็นว่าไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย ที่สนับสนุนว่า บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุก แม้ว่าจะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศ ก็ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ย่อมไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1271/2563

**เรื่องเสร็จที่ 1271/2563** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ กรณีผู้ถูกสั่งให้พักราชการต้องคำพิพากษาจำคุกของศาลต่างประเทศ

**สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม** ได้มีหนังสือที่ กท 0201/2410 ลงวันที่ 29 เมษายน 2563 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความไว้ว่า พลตรี ณหัด พากวิพัทธ์ มีหนังสือเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ขอความอนุเคราะห์ในการรับบำเหน็จบำนาญเพื่อการยังชีพ และขอให้เพิกถอนคำสั่งพักราชการ และสั่งให้จ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ โดย พลตรี ณหัดฯ ถูกสั่งพักราชการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 ในระหว่างสอบสวนดำเนินคดี ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2537 เนื่องจากถูกจับกุมที่ฮ่องกง ในฐานะละเมิดกฎหมายว่าด้วยสารควบคุมของสหรัฐอเมริกา โดยถูกกล่าวหาว่าจำหน่าย มีเฮโรอีนไว้เพื่อจำหน่าย และนำเฮโรอีนเข้าสหรัฐอเมริกา ต่อมาศาลประเทศสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2540 ให้จำคุกพลตรี ณหัดฯ เป็นเวลา 365 เดือน ในความผิดฐานละเมิดกฎหมายว่าด้วยสารควบคุมดังกล่าว โดยพลตรี ณหัดฯ ได้รับการปล่อยตัวเนื่องจากพ้นโทษเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2558 กรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคดีถึงที่สุดและปรากฏว่าผู้ถูกสั่งพักราชการได้กระทำผิดโดยคำพิพากษาของศาลจะตีความถึงคำพิพากษาของศาล

ต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา) ด้วยหรือไม่ เนื่องจากตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 276/2525 และเรื่องเสรีจที่ 562/2554 ยังมีความเห็นที่แตกต่าง กัน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติในเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(1) คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา) ถือว่าเป็นกรณีคดีถึงที่สุดที่สามารถ นำมาใช้ดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 ได้หรือไม่

(2) หากไม่สามารถนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ได้ การที่กระทรวงกลาโหมได้ ออกคำสั่งให้พลตรี ฤนต์ฯ พักราชการ และออกคำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากรับราชการมาครบ กำหนดเกษียณอายุราชการ โดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ นั้น กระทรวงกลาโหมยังสามารถ ดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 เพื่อจะพิจารณากรณีมีมลทินหรือมีหมอง ได้อีกหรือไม่

(3) หากนำผลคำพิพากษาตามข้อ (1) มาใช้ได้ การที่กระทรวงกลาโหมออกคำสั่งให้พล ตรี ฤนต์ฯ ออกจากราชการเนื่องจากรับราชการมาครบกำหนดเกษียณอายุราชการโดยมีสิทธิได้รับ บำเหน็จบำนาญนั้น กระทรวงกลาโหมยังสามารถดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วย การสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 ข้อ 7.3.1 ได้อีกหรือไม่ ทั้งนี้ หากไม่สามารถปฏิบัติ ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าวได้ กระทรวงกลาโหมจะอาศัยผลคำพิพากษาคดีนี้มาเป็นคำสั่ง มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ได้หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาโดย รอบคอบ เพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ 12 วรรค หนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จัด ให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ ที่ 13) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11 และคณะที่ 13) ได้** พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและกรมเสนาธิการ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงการ ต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยา



เสพติด และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่า ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

1. อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972 (The 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961)

2. อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต ประสาท ค.ศ. 1971 (The Convention on Psychotropic Substances, 1971)

3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต ประสาท ค.ศ. 1988 (The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988)

โดยสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบควบคุมยาเสพติดวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ กำหนดความผิด (offense) สำหรับการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในทุกรูปแบบ (criminalization) และถือบัญญัติยาเสพติดแนบทำยอนุสัญญาเป็นสารที่ต้องถูกควบคุมตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบางข้อของอนุสัญญาให้สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบสนธิสัญญา และมีการตรากฎหมายเพื่อบังคับปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยหลายฉบับ เช่น

1. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534
3. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. 2550
4. พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559
5. พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

6. คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2559 เรื่อง มาตรการป้องกันการลักลอบนำสารเคมี วัสดุ หรือเครื่องมือบางประเภทไปใช้ผลิตยาเสพติด ลงวันที่ 21 มิถุนายน พุทธศักราช 2559

นอกจากนั้น ยังมีความตกลงระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศในความผิดทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวน การแลกเปลี่ยนพยานหลักฐาน การยึด ค้น และการโอนตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา รวมทั้งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยเฉพาะความตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทย ซึ่งจะมีทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา (สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา ค.ศ. 1986) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1983) และการโอนตัวนักโทษ (สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1982)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11 และคณะที่ 13) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า โดยหลักแล้วคำพิพากษาของรัฐใดจะมีผลเฉพาะในเขตอธิปไตยของรัฐนั้น เว้นแต่มีกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในเรื่องนี้ กฎหมายไทยได้กำหนดการรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไว้ ตัวอย่างเช่น

- (1) มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายอาญา
- (2) มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ซึ่งให้นำมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ
- (3) มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551
- (4) มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527

นอกจากนั้น ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเกี่ยวกับยาเสพติด จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ (1) อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (The Single Convention on

Narcotic Drugs, 1961) และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972 (2) อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต ประสาท ค.ศ. 1971 (The Convention on Psychotropic Substances, 1971) และ (3) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต ประสาท ค.ศ. 1988 (The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988) โดยอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับระหว่าง ประเทศ และในขณะเดียวกันประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาได้มีสนธิสัญญาระหว่างกัน 3 ฉบับ ได้แก่ (1) สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา ค.ศ. 1986 (2) สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1983 และ (3) สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1982 โดยมีสาระสำคัญเป็นการให้ความร่วมมือหรือความช่วยเหลือกัน ในการสืบสวนสอบสวน การแลกเปลี่ยนพยานหลักฐาน การยึด ค้น และการโอนตัวผู้ต้องหาหรือ จำเลยในคดีอาญา ดังนั้น หากความผิดอาญาใดเป็นความผิดที่ประเทศไทยจัดทำความตกลงระหว่าง ประเทศในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีกับประเทศใดแล้วและความผิดนั้นเป็นความผิดอาญาที่ กฎหมายของประเทศนั้นและกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นความผิดฐานเดียวกันและกำหนดโทษสำหรับ การกระทำความผิดนั้นไว้ ก็สามารถรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นมาใช้ในประเทศไทย ไทยได้ โดยการรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยนั้นมีสองระดับ ได้แก่ (1) การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงที่มีผลในประเทศไทย และ (2) การ รับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า จะถือว่าคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกา เป็นกรณีคดีถึงที่สุดที่สามารถนำมาใช้ดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 ได้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายไทยทั้ง 3 ฉบับ ที่ ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ประกอบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้วางหลักการในการยอมรับผลของ คำพิพากษาของศาลต่างประเทศไว้ ทั้งการฟ้องร้องและการรับโทษตามคำพิพากษาของศาลใน ความผิดอาญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงตามบันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทาน

เครื่องราชอิสริยาภรณ์และการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (เรื่องเสรีจที่ 562/2554) โดยกรณีดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์มิใช่ความผิดอาญาเกี่ยวกับยาเสพติด ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ได้มีคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาที่เป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และกฎหมายไทยทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้นที่ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้วางหลักการในการยอมรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไว้แล้ว ประกอบกับกระทรวงกลาโหมก็มีความเข้าใจการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทหารตามข้อบังคับดังกล่าวว่ารวมถึงผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วยมาตั้งแต่ต้น จึงได้ออกคำสั่งพักราชการพลตรี อดิศรฯ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 5 แห่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการฯ ที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการข้าราชการทหารที่ถูกฟ้องคดีอาญาหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาเว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และเมื่อกระทรวงกลาโหมสามารถสั่งพักราชการพลตรี อดิศรฯ เพราะเหตุที่ถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานจำหน่ายยาเสพติดที่ศาลสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกโดยได้ถูกจำคุกตามคำพิพากษา และต่อมาได้มีการปล่อยตัวพลตรี อดิศรฯ และพลตรี อดิศรฯ ได้พ้นโทษแล้ว จึงถือได้ว่าคดีถึงที่สุด คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11 และคณะที่ 13) จึงมีความเห็นว่า **ข้อหาหรือนี้มีใช้ข้อหาหรือเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแต่เป็นข้อหาหรือเรื่องวินัยทหาร และการพิจารณาให้ความเห็นในกรณีนี้เป็นกรณีที่ใช้ผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมารับฟังเป็นพยานหลักฐานในฐานะข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการทหาร ซึ่งเป็นการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง มิใช่การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย** ดังนั้น ข้อความว่า "เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว" ตามข้อ 7 วรรคสอง แห่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. 2528 จึงรวมถึงคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาด้วย

**ประเด็นที่สอง** เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผลของคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

**ประเด็นที่สาม** เห็นว่า คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 201/2542 เรื่อง ให้นายทหารออกจากราชการ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2542 เป็นเพียงการแจ้งให้ข้าราชการทหารที่จะครบเกษียณอายุราชการได้ทราบล่วงหน้าและมีเวลาเตรียมตัวดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ก่อนจะถึงกำหนดสิ้นปีงบประมาณที่จะ

เกษียณอายุราชการเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้เคยให้ไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าพลตรี ถนัดฯ ซึ่งเป็นผู้ถูกสั่งให้พักราชการได้กระทำความผิดผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งให้ออกจากราชการตั้งแต่วันพักราชการ โดยไม่มีเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญตามข้อ 7 วรรคสอง 7.3.1 ได้

**จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1271/2563 พิเคราะห์ได้ว่า** หากความผิดอาญาใดเป็นความผิดที่ประเทศไทยจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีกับประเทศใดแล้ว ก็สามารถรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นมาใช้ในประเทศไทยได้ โดยการรับผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยนั้นมีสองระดับ ได้แก่ (1) การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงที่มีผลในประเทศไทย และ (2) การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย ในกรณีนี้เป็นเรื่องการใช้ผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย ในฐานะข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการทหาร ซึ่งเป็นการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง มิใช่การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย ดังนั้น คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" จึงรวมถึงคำพิพากษาของต่างประเทศด้วย

ทั้งนี้ ในเรื่องนี้สามารถพิจารณาแยกได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การจะถือว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก และ 2) พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง ซึ่งในเรื่องเสรีที่ 1271/2563 ไม่ได้วินิจฉัยถึงประเด็นเรื่องพฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมองแต่อย่างใด ซึ่งโดยหลักการแล้ว สามารถนำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงเรื่อง "พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง" ได้ แต่ถ้าเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นพยานหลักฐานว่า "เคยต้องพิพากษาให้จำคุก" ย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะไม่ใช่พยานหลักฐาน พยานหลักฐานต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำ ทั้งนี้ การนำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงเรื่อง "พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง" นั้น ย่อมเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักค่อนข้างมากชิ้นหนึ่ง กล่าวคือ เป็นพยานหลักฐานที่พิสูจน์หรือแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือการค้ายาเสพติด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้ แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้อีกฝ่ายนำสืบหักล้างด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องว่ากันต่อไปในรายละเอียด

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 ย่อมมีผลทำให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1271/2563 ใช้ไม่ได้อีกต่อไป โดยผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ” เช่นนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กร รวมถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย แต่ก็อาจโต้แย้งได้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 เป็นการวินิจฉัยในเรื่องลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1271/2563 เป็นการวินิจฉัยเรื่องสิทธิในการรับเบี้ยหวัดและบำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน

**ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นที่สองทุกประการ** กล่าวคือ บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศ ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศ ก็ย่อมถือว่าเป็นผู้ที่มีมลทินมัวหมองหรือมีความต่างพร้อยแล้ว กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม อันกระทบต่อความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน ประกอบกับ ถ้าถือว่าผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศไม่เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะทำให้การลักลั่นไม่เป็นธรรม เพราะถ้าต้องห้ามเฉพาะการกระทำผิดในประเทศ ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดในต่างประเทศ ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกภายในประเทศ นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย เพราะกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องการบังคับคดีตามหลักกฎหมายในทางอาญา ดังนั้น การที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หากถือว่าผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ย่อมไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย ซึ่งการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ย่อมจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมมากกว่าความเห็นแรกอีกด้วย

**เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น พิจารณาเห็นว่า** คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศด้วย เนื่องจาก คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) นั้น มิได้ระบุว่าเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในประเทศใด แต่เนื่องจากการกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้เหตุผลมาจากการห้าม

บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไปประพฤติเช่นนั้นในต่างประเทศ หากแต่ยังกำหนดให้ถือเอาเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศ ก็จะเกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม และได้ขัดกับเหตุผล จึงต้องหมายรวมทั้งการถูกจำคุกในประเทศไทย และการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย<sup>127</sup> ทั้งนี้ คำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับการได้พ้นโทษยังไม่ถึง 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้งด้วย

ในประเด็นเรื่องการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในการวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ใช่เรื่องการบังคับคดีในทางอาญา กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพราะกรณีที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้น เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกเท่านั้น หากใช้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไม่ จึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย ประกอบกับเมื่อนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีที่รัฐมนตรีท่านหนึ่ง ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศในคดีอาชญากรรมแล้วนั้น พิจารณาได้ว่า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมนั้น เป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย จึงไม่ใช่การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ดังนั้น กรณีจึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

เช่นนี้ กรณีเคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) สำหรับบุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุก ไม่ว่าจะเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุกในประเทศหรือในต่างประเทศก็ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็น “ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” อันเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) และในกรณีที่บุคคลนั้นได้เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็ถือว่าเป็น “ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” อันเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7)

<sup>127</sup> คณะกรรมการร่างกฎหมาย, “บันทึก เรื่อง หรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัญหาการตีความ มาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย),” เรื่องเสร็จที่ 276/2525.

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 ในส่วนของคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ให้มีถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเพิ่มเป็นว่า “(7/1) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายความว่ารวมถึงถูกศาลในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิด โดยความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย” เทียบเคียงจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์<sup>128</sup> โดยควรกำหนดเงื่อนไขไว้ในลักษณะดังต่อไปนี้

1) การกำหนดอัตราโทษจำคุก โดยยึดตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก หากถูกศาลยุติธรรมภายในประเทศหรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เป็นกรณีที่กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ชัดเจนว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี” ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ 3 ปีขึ้นไปในความผิดอาญาร้ายแรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) การได้รับอภัยโทษ โดยยึดตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ กล่าวคือ ถ้าได้รับอภัยโทษแล้ว ก็ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกำหนดไว้ว่า ถ้าได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยแล้ว ก็จะไม่พ้นจากลักษณะต้องห้ามนี้ กล่าวคือ ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

3) การจะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะต้องให้โอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และต้องมีความตกลงระหว่างประเทศหรือมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาให้จำคุกกับประเทศไทย

4) การจำกัดการตัดสิทธิทางการเมืองไว้ กล่าวคือ ถ้าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศยังไม่ถึง 5 ปี จึงจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยเหตุผลที่กำหนดไว้เพียง 5 ปี เพราะการตัดสิทธิทางการเมืองตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น ไม่ควรกำหนดระยะเวลาไว้นานเท่ากับคำพิพากษาของศาลไทยที่ตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไทยย่อมมีความสำคัญกว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตย

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่มุ่งประสงค์ให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม โดยไม่

<sup>128</sup> Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1991, Article 37E. (c)



จำต้องถูกจำคุกจริง เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมียกเว้นแม้แต่ในขณะดำรงตำแหน่ง

ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้นำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นเหตุในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ให้ครอบคลุมทั้งลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีด้วย เพื่อตัดปัญหาการโต้เถียงว่า ถ้าไม่นำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมารับฟังในฐานะข้อเท็จจริงแล้ว จะสามารถต้องบุคคลเหล่านี้เข้ามาดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพราะหากรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนกำหนดห้ามบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศไว้โดยชัดเจนแล้ว หากมีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเข้าไปดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของประชาชน จึงควรนำเรื่องเคยต้องคำพิพากษาคดีอาญาให้จำคุกในศาลต่างประเทศมาเขียนเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเขียนแยกออกมาเป็นมาตรา 98 (7/1) และกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องเงื่อนไขในการจำกัดการตัดสิทธิทางการเมืองนั้น การพ้นโทษมาเกิน 5 ปี ต้องเป็นการพ้นโทษ คือ เฉพาะโทษหนัก ไม่ใช่โทษเบา ประกอบกับเหตุผลเบื้องหลังของการกำหนดให้พ้นโทษมาเกิน 5 ปีนั้น เพราะช่วงระยะเวลาที่ยังไม่เกิน 5 ปีนั้น ยังถือได้ว่าบุคคลนั้นเพิ่งได้กระทำความผิดมาสด ๆ ร้อน ๆ อยู่ จึงยังไม่ควรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับการตัดสิทธิทางการเมืองตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ก็ไม่ควรกำหนดระยะเวลาไว้นานเท่ากับคำพิพากษาของศาลไทยที่ตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี ซึ่งมีความสำคัญกว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน

ทั้งนี้ การจะนำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นเหตุในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษาในคดีอาญา และต้องเป็นคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ใช่โทษปรับ และต้องเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศ

#### 4.2.2 การต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยในศาลต่างประเทศ

ในกรณีที่จะนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องได้ความว่า ผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้นได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศ

แล้ว และการพิจารณาคดีอาญาโดยไม่ปรากฏตัวจำเลย จะต้องมีการประกันสิทธิ การต่อสู้คดีของจำเลยที่เป็นไปตามมาตรฐานตามหลักสากล คือ "สิทธิมนุษยชนในกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา" ซึ่งได้มีการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) โดยปรากฏหลักการตามข้อ 14 ในฐานะ "สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (right to a fair trial)"<sup>129</sup> โดยมี "สิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาคดีต่อหน้าตนเอง" (right of confrontation) เป็นสิทธิลำดับรองประการหนึ่งของสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 14 (3) (d)<sup>130</sup> ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของรัฐภาคีจึงมีพันธกรณีที่ จะต้องกำหนดให้การพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำต่อหน้าจำเลย เพื่อให้จำเลยสามารถรับรู้กระบวนการ พิจารณาที่อาจกระทบต่อสิทธิของตน ใช้สิทธิในการถามค้านพยานได้ และเป็นการให้จำเลยมีสิทธิใน การตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมของรัฐนั้นอีกด้วย นอกจากนี้ ในอนุสัญญาแห่ง ยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The European Convention on Human Rights: ECHR) ก็ได้มีการ บัญญัติถึง "สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม" ในข้อ 6<sup>131</sup> และ "สิทธิที่จะได้รับการ พิจารณาคดีต่อหน้าจำเลย" ในข้อ 6 (3) (d)<sup>132</sup> อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดีอาญา อาจมีบางสถานการณ์ที่จำเลยไม่ได้มาปรากฏตัวต่อ ศาลด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น การไม่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงข้อหา การเข้าใจวันสืบพยานคลาดเคลื่อน จำเลย ไม่สะดวกมาให้การต่อสู้คดีในศาลต่างประเทศ หรือเหตุสุดวิสัยอื่นใดที่ส่งผลให้จำเลยไม่สามารถเข้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>129</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับสิทธิที่ไม่อาจถูกพักใช้ได้," *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬา*, 34,2 (2559): 6.

<sup>130</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14 (3): In the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality.

(d) To be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing; to be informed, if he does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it

<sup>131</sup> *The European Convention of Human Rights* (European Court of Human Rights; Council of Europe, 1950), 9-10, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>132</sup> European Convention on Human Rights, Article 6 (3): Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

(d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him.

ร่วมการพิจารณาคดีได้ เป็นต้น จึงมีการยอมรับให้สามารถมีการพิจารณาคดีอาญาโดยไม่ปรากฏตัว  
 จำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ อันเป็นข้อยกเว้นของหลักการพิจารณาคดีต่อ  
 หน้าจำเลย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของจำเลยที่จะได้พิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม รัฐ  
 จึงต้องกำหนดให้มีมาตรการอันเป็นหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยไว้ในกรณีที่  
 จะต้องมีการพิจารณาคดีอาญาลับหลังจำเลย โดยมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) หลักการมี  
 ส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลในการพิจารณาคดีอย่างมีนัยสำคัญ (meaningful and informed  
 participation) คือ จำเลยต้องสามารถทราบถึงข้อกล่าวหาและรายละเอียดของคดีโดยชัดแจ้ง  
 กล่าวคือ เข้าใจถึงสาระสำคัญของคดี และเข้าใจถึงสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาคดี 2) หลักการ  
 แสดงเจตจำนงสละสิทธิในการเข้าร่วมการพิจารณาคดีของจำเลย คือ มีการสละสิทธิการได้รับ  
 พิจารณาคดีต่อหน้าตนเองโดยสมัครใจ และ 3) หลักการมีตัวแทนทางกฎหมาย (legal  
 representation of defendant) คือ มีนายความเข้าร่วมในการพิจารณาคดีเพื่อรักษาประโยชน์  
 ของจำเลย<sup>133</sup> เช่นนี้ หากการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
 ไม่เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลย ก็ย่อมถือไม่ได้ว่าจำเลยใช้สิทธิในการ  
 ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้ว แต่หากรัฐใดกำหนดให้มีมาตรการอันเป็นหลักประกันสิทธิ  
 การต่อสู้คดีของจำเลยแล้ว อันเป็นการสอดคล้องกับสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่าง  
 เป็นธรรม การพิจารณาคดีหรือสืบพยานลับหลังจำเลยนั้นก็ย่อมถือได้ว่าจำเลยได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดี  
 อย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้ว

ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศอันเกิดจากการกลั่นแกล้ง  
 ทางการเมืองนั้น จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำพิพากษานั้นได้เกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไป  
 ตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยหรือไม่ หากในการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยใน  
 คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลต่างประเทศ ได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการ  
 ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานสากลแล้ว กล่าวคือ ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลใน  
 ต่างประเทศให้จำคุกนั้นได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้ว ย่อมสามารถนำคำ  
 พิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของ  
 รัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้ จึงถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก  
 อันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>133</sup> ดิศรณ์ ลิขิตวิทยาวุฒิ, “การพิจารณาคดีอาญาโดยไม่ปรากฏตัวจำเลย: ศึกษากรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง  
 ตำแหน่งทางการเมือง,” วารสารนิติศาสตร์ 47,4 (ธันวาคม 2561): 997-999.

ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) แต่หากการพิจารณาคดีลับหลัง จำเลยในศาลต่างประเทศไม่ได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตาม มาตรฐานตามหลักสากล ก็ไม่สามารถนำคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีนี้ ได้ จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศก็มีกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในชั้นศาลและกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความอาญาที่แตกต่างกัน ระบบงานยุติธรรมและระบบกฎหมายของแต่ละประเทศก็มี คุณภาพแตกต่างกันตามระดับที่ลดหลั่นกันไป เช่น หากยอมให้รับฟังคำพิพากษาให้จำคุกของศาลฎีกา แห่งยูกันดา (Uganda) ก็อาจจะมีประเด็นข้อถกเถียงได้ว่ามาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมของ ประเทศนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมไทยหรือไม่ เช่นนี้ จึงไม่อาจยอมรับคำ พิพากษาของศาลต่างประเทศได้ทุกประเทศ ดังนั้น ในประเด็นเรื่องการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลย ในศาลต่างประเทศนั้น การที่จะรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง จะต้องให้ โอกาสจำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และเพื่อไม่ให้เป็นทางเลือกปฏิบัติต่อประเทศใด จึงควร กำหนดเงื่อนไขในการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศว่า จะต้องมีความตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่มีคำพิพากษาลงโทษจำคุก หากประเทศใดที่ไม่มีความตกลงระหว่าง ประเทศต่อกัน ก็จะไม่รับฟังคำพิพากษาลงโทษจำคุกของศาลต่างประเทศไม่ได้ ซึ่งในเรื่องการโอนตัว นักโทษหรือส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ใช้หลักเกณฑ์นี้ คือ โดยหลักแล้วจะต้องมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศผู้ ส่งนักโทษกับประเทศผู้รับการโอนนักโทษ เว้นแต่ ในกรณีที่ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน ก็ต้องใช้ หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่างตอบแทนกัน (Reciprocity) หมายความว่า การที่ประเทศสองประเทศหรือ หลายประเทศต่างช่วยเหลือยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาศาลของกันและกัน<sup>134</sup> ซึ่งถือเป็น ข้อยกเว้นที่ใช้เฉพาะในกรณีที่ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันเท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดเงื่อนไขในการ รับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงว่า "ต้องมีความตกลงระหว่างประเทศ หรือ มีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกกับประเทศ ไทย" โดยจะเป็นความตกลงร่วมกันในระดับทวิภาคี เช่น สนธิสัญญา หรืออนุสัญญาก็ได้ หรือหากไม่ มีความตกลงร่วมกัน อย่างน้อยก็ควรจะมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่างตอบแทนกันตามหลัก

<sup>134</sup> จันตรี สีนศุภฤกษ์, "การยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร ศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 29.

Reciprocity จึงจะทำให้เกิดความมั่นใจในคุณภาพของระบบงานยุติธรรมและระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

ทั้งนี้ หากรัฐยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง ก็ย่อมกระทำได้ กล่าวคือ ในบางเรื่องที่เป็นประโยชน์ของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยสามารถกระทำได้โดยฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องอาศัยหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่างตอบแทนกันแต่อย่างใด แต่ในเรื่องของลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศถึงขนาดที่ประเทศไทยจะกระทำการโดยฝ่ายเดียวได้ โดยเปรียบเทียบจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่แทบจะหาตัวอย่างได้ยากมากในการที่จะบัญญัติให้คำพิพากษาโทษจำคุกหมายรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย อันจะเป็นเหตุให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขในการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศว่า "ต้องให้โอกาสจำเลยในการต่อสู้คดีในศาลต่างประเทศอย่างเต็มที่แล้ว และต้องมีความตกลงระหว่างประเทศหรือมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาโทษจำคุกกับประเทศไทย" เพื่อให้เกิดความมั่นใจในหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานสากล ตลอดจนคุณภาพของระบบงานยุติธรรมและระบบกฎหมายของประเทศนั้น

#### 4.3 กรณีผลของการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม

คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และ "เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) ทำให้มีปัญหาการตีความว่า กรณีบุคคลซึ่งได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ และการที่จะได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม ต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษตามกฎหมายไทยเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นเรื่อง "การถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" กล่าวคือ กรณีบุคคลที่ได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมแล้ว จะถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา 160 (7) และกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) หรือไม่ และ "การอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศ" กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมนั้น จะต้องเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายไทยเท่านั้นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาล

ต่างประเทศ จะได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยได้หรือไม่ โดยพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.3.1 การถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกและได้รับการล้างมลทินแล้ว มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า กรณีบุคคลซึ่งได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางบรรทัดฐานในเรื่องนี้ไว้ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2563 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายระวี รุ่งเรือง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 111 (4) ประกอบมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) และมาตรา 98 (8) หรือไม่ ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับการตีความคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ทั้งนี้ จะต้องทราบถึงข้อเท็จจริงในทางคดีของคดีนี้ทั้งหมดก่อน อันจะเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นข้อกฎหมายต่อไป

#### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2563<sup>135</sup> มีข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

นายศรีสุวรรณ จรรยา ยื่นเรื่องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายระวี รุ่งเรือง ผู้ถูกร้อง ว่าอาจขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 (8) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 111 (4)

ผู้ร้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้รับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและได้รับคัดเลือกจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 ต่อมา มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ณ วันที่ 11 พฤษภาคม พุทธศักราช 2562 ก่อนที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องเคยรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปกครอง ระดับ 3 อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี ประมาณเดือนธันวาคม 2535 ถึงเดือน

<sup>135</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่าน ได้แก่ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, นายจิรนิติ หะวานนท์, นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, นายมงคล เทพพิทักษ์, นายปัญญา อุดชาชน, นายวิรุฬห์ แสงเทียน และนายอุดม สิทธิวิรัชธรรม มีความเห็นเป็นเอกฉันท์

มกราคม 2536 กระทำการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ซึ่งเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง ถูกลงโทษทางวินัยลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ตามคำสั่งจังหวัดเพชรบุรีที่ 1367/2536 เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2536 ต่อมาคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐาน ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 98 วรรคสอง มีมติเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ กรมการปกครองมีคำสั่งที่ 689/2539 เรื่อง เพิ่มโทษ ข้าราชการ ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2539 ให้เพิ่มโทษผู้ถูกร้องเป็นไล่ออกจากราชการ คำสั่งถึงที่สุด ในปี 2547 ผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองขนาน อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ ต่อมาปี 2551 ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองขนานอีกวาระหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรีได้รับเรื่อง ร้องเรียนว่าผู้ถูกร้องเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45 (17) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/1 ผู้ถูกร้อง ถูกดำเนินคดีและถูกฟ้องต่อศาลจังหวัดเพชรบุรี ขอให้แจ้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการตามหน้าที่ให้จด ข้อความอันเป็นเท็จในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็น พยานหลักฐานอันอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนได้รับความเสียหาย ศาลพิพากษาว่าผู้ถูกร้องมี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 267 จำคุก 6 เดือน และปรับ 6,000 บาท โทษจำคุกให้ รอกการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี ผู้ถูกร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 7 พิพากษายืน

ผู้ร้องเห็นว่า แม้ในเวลาต่อมาผู้ถูกร้องจะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ก็มีความหมายเพียงว่าผู้ถูกร้องไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการเท่านั้น ไม่ได้ หมายความว่าความประพฤติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยถูกลบล้างไป ด้วย ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539 ผู้ร้องมีมติและมีคำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 150/2562 วันที่ 9 กันยายน 2562 ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 111 (4) ประกอบมาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) และมาตรา 98 (8) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เป็นการล้างมลทินให้ผู้ที่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้เป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีความผิดนั้น ๆ อีกต่อไป แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ซึ่งเป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย หรือลบล้างความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีจากการกระทำ ดังนั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษหรือถูกลงทัณฑ์ทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ด้วย เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการต้องห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 (8) เนื่องจากมีเจตนารมณ์ให้บุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน ไม่มีความมัวหมอง เพื่อให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ย่อมไม่มีผลให้ผู้ถูกร้องไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 (8)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องเคยถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามคำสั่งกรมการปกครองที่ 689/2539 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2539 กรณีกระทำการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนอันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริต จึงเป็นผู้ที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่าการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 (8) และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 111 (4)

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2563 พิเคราะห์ได้ว่า การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลให้บุคคลนั้นเป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดที่ได้กระทำไปแล้ว กล่าวคือ ยังคงเป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีอยู่ แต่การจะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ



จะต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของตำแหน่งนั้น ๆ เมื่อกรณีนี้เป็นเรื่องลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเคยถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีกระทำการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนอันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริต จึงเป็นผู้ที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ อันต้องด้วยกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (8) ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ข. ลักษณะต้องห้าม (1) ประกอบมาตรา 98 (8)

อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่บุคคลนั้นเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งเป็นเรื่อง “ความประพฤติเสื่อมเสีย” จึงไม่ต้องด้วยกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (8) ที่ใช้คำว่า “ประพฤติมิชอบในวงราชการ” ซึ่งเป็นข้อหาในคดีอาญา อันจะต้องพิสูจน์ถึงองค์ประกอบความผิดในทางอาญาต่อไป แต่ในคดีนี้ ศาลได้ปรับบทโดยหยิบยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (8) มาเป็นเหตุให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน ไม้มีความมัวหมอง เพื่อให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

**เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ในประเด็นเรื่อง “การถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” พิจารณาได้ว่า ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือได้ว่าบุคคลนั้นไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้การล้างมลทินจะไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดที่เป็นความผิด กล่าวคือ ยังถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมอยู่ ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของตำแหน่ง รัฐมนตรี คือ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือว่าไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่ต้องด้วยกรณี “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) แม้การล้างมลทินจะไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดที่เป็นความผิด แต่เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) บัญญัติไว้เพียงว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่อง “ความ**

ประพจน์ไม่เหมาะสม” แต่อย่างไรก็ตาม เช่นนี้ ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินโทษอันจะถือว่าไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) ทั้งนี้ การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ สิทธิหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับภายหลังการล้างมลทินแล้ว เช่น สิทธิการรับเบี้ยหวัดและบำเหน็จบำนาญ สิทธิในการขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินแล้วย่อมไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในเรื่องผลของการล้างมลทินต่อคำพิพากษาลงโทษจำคุก โดยพิจารณาได้ดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539** วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 มาตรา 5 ตอนท้ายที่ระบุว่า โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ย่อมหมายความว่าผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น ส่วนความประพจน์หรือการกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกลงโทษทางวินัยหาได้ถูกลบล้างไปด้วยไม่ เพราะความประพจน์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจล้างมลทินให้หมดไปได้ กรมที่ดินมีคำสั่งลงโทษจบทกทางวินัยให้ปลดออกจากราชการฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 มีผลเพียงให้ถือว่าโจทก์ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้ปลดออกจากราชการเท่านั้น แต่การกระทำหรือความประพจน์ของโจทก์ที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่หรืออื่น ๆ ไม่ได้รับการล้างมลทินและเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติข้าราชการวังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 มาตรา 19 (7) ที่ว่าไม่เป็นผู้มีความประพจน์เสื่อมเสีย

**จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539 พิจารณาเห็นว่า** การล้างมลทินเป็นการล้างแต่เพียงโทษเท่านั้น กล่าวคือ ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย แต่ไม่ได้ลบล้างความประพจน์หรือการกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือ ยังคงถือว่าบุคคลนั้นเคยประพจน์เสื่อมเสียหรือมีความประพจน์ที่ขัดศีลธรรมอยู่ ซึ่งจะต้องพิจารณากฎหมายเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ว่ากฎหมายกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ว่า “ไม่มีความประพจน์เสื่อมเสียหรือบกพร่อง

ในศีลธรรมอันดี” หรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 กำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ว่า มาตรา 19 (7) บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” มาตรา 19 (8) บัญญัติว่า “ไม่เคยถูกทางราชการลงโทษไล่ออก ปลดออก ให้ออก” และมาตรา 19 (9) บัญญัติว่า “ไม่เคยต้องโทษจำคุก” ซึ่งในคดีนี้ จะนำมาตรา 19 (8) หรือ (9) มาบังคับใช้ไม่ได้ เพราะเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการล้างมลทินแล้ว ย่อมถือว่าไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย จึงพ้นจากลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ศาลจึงหยิบยกมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 มาปรับใช้แก่กรณีนี้ เพราะการล้างมลทินโทษไม่ล้างการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยอันเป็นความประพฤติที่เสื่อมเสียไปด้วย ดังนั้น โจทก์จึงยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 (7) เพราะเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย<sup>136</sup>

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2546** วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการของผู้ฟ้องคดีมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาเนื่องจากเคยถูกลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงมาก่อน เป็นกรณีที่สอดคล้องกับข้อ 10 ข้อ 12 และข้อ 27 ของข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภาฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. เนติบัณฑิตยสภาฯ ที่ต้องการรับบุคคลที่มีคุณธรรม มีความประพฤติเรียบร้อย และไม่เป็นบุคคลที่ควรรังเกียจแก่สังคม กรณีจึงเป็นการกระทำโดยชอบ และไม่อาจนำบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินฯ มาพิจารณาให้เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นเพียงการให้ลบล้างโทษทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงที่ได้กระทำขึ้นให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

**จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2546 พิเคราะห์ได้ว่า** กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยถูกลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงมาก่อน ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทินถือว่าไม่เคยถูกลงโทษมาก่อน แต่ตามข้อบังคับของเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507<sup>137</sup> ข้อ 10 กำหนดไว้ว่า “ผู้สมัครเป็นสมาชิกต้องเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เป็นบุคคลที่ควรรังเกียจแก่สังคม และประกอบด้วยคุณลักษณะที่จะดำรงเกียรติในการเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา” และข้อ 12 กำหนดว่า “ในการพิจารณารับผู้สมัครเป็นสมาชิก ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความสมควรที่ผู้สมัครจะพึงได้รับเกียรติเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาหรือไม่ด้วย” ประกอบกับข้อ 27 (3)

<sup>136</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สังคมกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), หน้า 148.

<sup>137</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 35 ลงวันที่ 21 เมษายน 2507

กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาอาจส่งชื่อสมาชิกผู้ใดออกจากทะเบียนได้ ถ้าสมาชิกผู้นั้นประพฤติตนในทางที่อาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่เนติบัณฑิตยสภา” ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ไม่มีผลลบล้างการกระทำ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ คือ ข้อบังคับของเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ซึ่งได้มีข้อกำหนดลักษณะต้องห้ามเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ ข้อ 27 (3) ได้กำหนดเรื่อง “ความประพฤติตนในทางที่อาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่เนติบัณฑิตยสภา” ไว้ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาอยู่ เช่นนี้ ถ้ากฎหมายหรือข้อบังคับใดไม่มีข้อกำหนดลักษณะต้องห้ามเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียไว้โดยเฉพาะ ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินแล้วก็จะไม่เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย<sup>138</sup>

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2557** วินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ต้องโทษจำคุกในคดีอาญาฐานความผิดเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ก็ถือว่าผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แม้จะมีได้มีการลงโทษตามคำพิพากษาดังกล่าว เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ให้ล้างมลทินโทษให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำการก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 และได้พ้นโทษไปแล้ว ก่อน หรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับโดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ” ดังนั้น ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือกฎหมายอื่น ๆ ตามมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงไม่ได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ในอันที่จะอ้างสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12

<sup>138</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สังคมกับกฎหมาย, หน้า 148-149.

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2557 พิเคราะห์ได้ว่า เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่เมื่อมิได้มีการลงโทษตามคำพิพากษาดังกล่าว จึงไม่เข้าเงื่อนไขของผู้ที่จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มาตรา 4 กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว เช่นนี้ เมื่อบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้รับโทษ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ซึ่งยังคงเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดอยู่ อันจะถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของการล้างมลทินมากยิ่งขึ้น จะต้องเปรียบเทียบความหมายของการล้างมลทินกับการนิรโทษกรรมและการอภัยโทษ โดยพิจารณาได้ดังนี้

“การล้างมลทิน” คือ การลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาครบถ้วนและพ้นโทษแล้ว มีผลทางกฎหมายเท่ากับบุคคลนั้นไม่เคยได้รับโทษมาก่อน แต่ไม่ได้ล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ ความผิดที่เคยกระทำก็ยังคงได้ชื่อว่าเคยกระทำความผิดอยู่นั่นเอง การล้างมลทินต้องทำเป็นกฎหมายโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ

“การนิรโทษกรรม” คือ การกำหนดให้สิ่งที่เป็นความผิด ไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดในทางอาญาหรือในทางแพ่ง เป็นขั้นตอนที่เกิดก่อนผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือหลังจากมีคำตัดสินของศาลแล้วแต่ผู้กระทำความผิดนั้นยังมิได้รับโทษหรือรับโทษอยู่แต่ยังไม่พ้นโทษ โดยหากมีการนิรโทษกรรมก่อนคดีถึงที่สุดก็ไม่มีประวัติการกระทำความผิด แต่ถ้าคดีถึงที่สุดแล้วกำลังรับโทษอยู่ก็ให้พ้นโทษ กล่าวคือ ยกเว้นเฉพาะโทษ ความผิดยังติดเป็นประวัติอยู่ การนิรโทษกรรมต้องออกเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

“การอภัยโทษ” คือ การให้อภัยแก่ผู้ต้องโทษที่กำลังได้รับโทษอยู่ ให้ไม่ต้องรับโทษต่อไป กล่าวคือ ผู้ที่ไม่เคยรับโทษยอมขออภัยโทษไม่ได้ การอภัยโทษเกิดขึ้นได้โดยการขอพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์โดยอาจขอเองเป็นรายเฉพาะบุคคล หรือโดยฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาเพื่ออภัยโทษให้แก่บุคคลทั่วไป การอภัยโทษนั้นอาจจะยกโทษให้ทั้งหมดหรือลดหย่อนผ่อนโทษให้บางส่วน แม้ได้รับอภัยโทษแล้ว ประวัติการถูกลงโทษยังคงติดค้างอยู่

**ในกรณีผลของการล้างมลทิน** ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือได้ว่าบุคคลนั้นไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้การล้างมลทินจะไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ ยังถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมอยู่ ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของตำแหน่งรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) เมื่อผู้ที่ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่ต้องด้วยกรณี “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) แม้การล้างมลทินจะไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำที่เป็นความผิด แต่เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) บัญญัติไว้เพียงว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่อง “ความประพฤติไม่เหมาะสม” แต่อย่างใด เช่นนี้ ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินโทษอันจะถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่ใช่ผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) สะท้อนให้เห็นได้ว่า หากกฎหมายเฉพาะของตำแหน่งนั้น ๆ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามในเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียไว้แล้ว ย่อมจะถือได้ว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้น แต่หากกำหนดเพียงว่าเคยต้องโทษจำคุกหรือถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วเท่านั้น ไม่มีข้อกำหนดเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียไว้ ก็ย่อมไม่ใช่ผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้น

เช่นนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง อันเป็นการปรามไม่ให้ผู้ที่มีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจหรือมีมลทินมัวหมองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ จึงควรเสนอให้แก้รัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติเรื่อง “พฤติการณ์ไม่เหมาะสม” ไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐมนตรี โดยบัญญัติเป็นเงื่อนไขว่า ต้องไม่ใช่ผู้มีพฤติกรรม หรือเคยมีพฤติกรรมที่แสดงว่าเป็นมลทินมัวหมองถึงขนาดไม่อาจไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม การนำเอา “พฤติการณ์” มาบัญญัติไว้ในเรื่องลักษณะต้องห้ามนั้น อาจทำให้เป็นการไม่แน่นอนว่าพฤติการณ์เช่นใดเป็นพฤติการณ์ที่น่าไว้วางใจหรือไม่น่าไว้วางใจ ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งมูลความผิดได้ยากมากขึ้น และอาจเป็นการให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางจนเกินไปในการชี้ว่าพฤติการณ์แค่ไหน เพียงใด จึงจะถือว่าเป็นพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เช่นนี้ จึงไม่ควรบัญญัติเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่มีความไม่แน่นอนไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ สิทธิหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับภายหลังการล้างมลทินแล้ว เช่น สิทธิการรับเบี้ยหวัดและบำเหน็จบำนาญ สิทธิในการขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินแล้วย่อมไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวทั้งสิ้น นอกจากนี้ ผลของการล้างมลทิน คือ ให้ถือว่าไม่เคยถูกลงโทษในคดีนั้น ๆ มาก่อน จึงนำเรื่องการถูกลงโทษทางวินัยหรือเคยต้องโทษจำคุกมาเป็นเหตุให้ไม่รอลงโทษ บวกโทษ หรือเพิ่มโทษไม่ได้<sup>139</sup>

**ในกรณีผลของการนิรโทษกรรม** ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อการนิรโทษกรรมเป็นการลบล้างความผิด กล่าวคือ เป็นการทำให้สิ่งที่กระทำไปแล้ว ไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ก็ต้องถือว่าผู้นั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด ไม่มีประวัติการกระทำความผิดติดตัว เช่นนี้ เมื่อการนิรโทษกรรมเป็นการยกเว้นโทษหรือยกเว้นความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิด ย่อมส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้วได้รับสิทธิที่เคยสูญเสียไปโดยผลของคำพิพากษากลับคืนมา เช่น สิทธิที่จะกลับเข้ารับราชการ, สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ย่อมไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)

**ในกรณีผลของการอภัยโทษ** ผู้วิจัยเห็นว่า การอภัยโทษเป็นการยกโทษตามคำพิพากษาให้ไม่ต้องรับโทษอีกเลยหรือลดโทษให้บางส่วน โดยการอภัยโทษกระทำได้เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ผลทางกฎหมายคือไม่สามารถทำให้สิทธิต่าง ๆ ที่สูญเสียไปเพราะคำพิพากษากลับคืนมาได้ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงมีความผิดอยู่ กล่าวคือ ยังถือว่าเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกและยังคงถูกตัดสิทธิบางประการ เช่น การกลับเข้ารับราชการหรือการประกอบอาชีพบางอย่าง เพียงแต่ไม่ต้องรับโทษอีกต่อไป<sup>140</sup> ทำให้ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) อยู่

อย่างไรก็ตาม การพระราชทานอภัยโทษในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

<sup>139</sup> “คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทิน,” เจ้าหน้าที่ฝ่ายประมวลกฎหมาย กองกฎหมายกระบวนกรยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 8.

<sup>140</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *สังคัมกับกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), หน้า 149-150.

1) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป คือ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์หรือผู้ต้องโทษเด็ดขาดทุกคน โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามการถวายคำแนะนำของฝ่ายบริหารต่อพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ เป็นการออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาหนักโทษล้นคอก จึงไม่ได้มีการตรวจดูเป็นรายบุคคลหรือเป็นรายการณื่ว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับอภัยโทษหรือไม่ ดังนั้น การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป จึงไม่ลบล้างความผิดและไม่ลบล้างคำพิพากษา เพียงแต่ไม่ต้องรับโทษต่อไปเท่านั้น

2) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะบุคคล โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองโดยเฉพาะโดยในทางนิติประเพณี ก็จะต้องผ่านการวิเคราะห์และถวายความเห็นจากคณะองคมนตรีว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ซึ่งผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ 1) ต้องเป็นผู้ต้องโทษประหารชีวิต กล่าวคือ ถูกศาลฎีกาตัดสินลงโทษประหารชีวิต และ 2) ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งในเรื่องกระบวนการกลั่นกรองในกรณีของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายนั้น มีตัวอย่างดังนี้

ในสมัยหนึ่ง เคยมีเรื่องศาลฎีกาพิพากษาลงโทษประหารชีวิต แล้วเรื่องก็เข้าไปสู่กระบวนการพระราชทานอภัยโทษ คณะองคมนตรีซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ค้นหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ จึงขอสำนวนทั้งหมดเกี่ยวกับคดีนั้นมาตรวจสอบ ซึ่งเป็นการประสานภายในที่ได้รับความร่วมมือกัน แล้วคณะองคมนตรีก็เห็นพ้องต้องกันว่ามีความไม่ชัดเจนว่ากระทำผิดจริง เพราะผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษบอกว่าตัวเองไม่ได้ทำ พ่อเป็นคนทำ แต่ตัวเองมารับผิดแทนพ่อด้วยความกตัญญู ถ้าจะต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตก็ยอมใช้ชีวิตในคุกแทนพ่อ แต่รับไม่ได้กับการต้องถูกประหารชีวิต จึงทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งศาลฎีกาได้ตัดสินไปแล้ว ก็ต้องถือตามคำพิพากษาศาลฎีกา แต่คณะองคมนตรีท่านมีเหตุผลหนักแน่นข้อหนึ่งที่ทำให้นักโทษเด็ดขาดรายนี้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ คือ ท่านมีเหตุผลว่า ตามหลักอาชญาวิทยาแล้ว ในคดีฆาตกรรม มีข้อยกเว้นเป็นรายกรณีว่าจะต้องมีมูลเหตุจูงใจก่อน ว่าน่าจะเกิดขึ้นเพราะความโกรธแค้นอาฆาต หรือเรื่องธุรกิจ หรือความขัดแย้งทางด้านชู้สาว แต่เมื่อตรวจสอบสำนวนทั้งหมดแล้ว ไม่ปรากฏมูลเหตุจูงใจว่าเพราะเหตุใดจำเลยคดีนั้นถึงจะฆ่าชนิดที่ไตร่ตรองไว้ก่อน ประกอบในระหว่างนั้นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษก็ถูกจำคุกมาแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีพระมหา



กรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งโดยหลักแล้ว การพระราชทานอภัยโทษไม่ลบล้างความผิด และไม่ได้รับสิทธิใด ๆ ขึ้นมาใหม่ เพราะระบบของประเทศไทยไม่ได้คงไว้ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ทรงลบล้างความผิดได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการพระราชทานอภัยโทษในประเทศไทยที่แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปและการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย จึงควรให้ผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายได้รับประโยชน์ในกรณีนี้ เพราะการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายไม่ใช่เป็นเรื่องสุดแท้แต่พระทัยของพระมหากษัตริย์ แต่จะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองขึ้นมา และต้องมีเหตุมีผลอันหนักแน่นว่าบุคคลนั้นควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ส่วนจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์<sup>141</sup>

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งไม่ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองเป็นรายกรณีว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับอภัยโทษหรือไม่ จึงยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองเป็นการเฉพาะกรณีว่าบุคคลนั้นควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ จึงควรพ้นจากลักษณะต้องห้ามนี้ กล่าวคือ ถือว่าไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก รวมถึงกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก อันเป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) นั้น เมื่อผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้รับการล้างมลทินแล้ว ก็ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) ส่วนผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ย่อมเป็นการลบล้างความผิด จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) ส่วนผู้ที่ได้รับการพระราชทาน

<sup>141</sup> เป็นการสัมภาษณ์ โดยได้ข้อมูลมาจากผู้ซึ่งทราบเหตุการณ์มาและอาจจะอยู่ในเหตุการณ์

อภัยโทษเป็นการทั่วไป ยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ เพราะไม่ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองเป็นรายกรณีว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับอภัยโทษหรือไม่ และผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย ยังคงเป็นรัฐมนตรีได้ เพราะได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองเป็นการเฉพาะกรณีแล้วว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ จึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)

#### 4.3.2 การอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศ

คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) ทำให้มีการปัญหาการตีความว่า การจะได้รับการล้างการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรม จะต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษตามกฎหมายไทยเท่านั้นหรือไม่ หรือสามารถมีผลเป็นการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศด้วย

ทั้งนี้ มีความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่องการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศ โดยพิจารณาได้ดังนี้

**ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ**<sup>142</sup> ได้แสดงความเห็นว่า ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศนั้น ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) เพราะศาลไทยเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาลงโทษจำคุก โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวดศาล มาตรา 188 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และมาตรา 189 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” แสดงให้เห็นว่า คำว่า “ศาล” ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ 1) ต้องเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลฯ และ 2) ต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ดังนั้น คำว่า “ศาล” จึงต้องหมายถึงศาลไทยเท่านั้น เช่นนี้ เมื่อไม่

<sup>142</sup> สัมภาษณ์ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, 21 มิถุนายน 2564.

เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) จึงไม่ต้องล้างอะไรเลย กล่าวคือ เมื่อไม่ได้เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่ต้องมีการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรม

อนึ่ง ในกรณีที่จะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องมีการนำคดีมาพิจารณาใหม่ในศาลไทย โดยให้ศาลไทยตัดสินว่ากระทำความผิดจริงและพิพากษาให้จำคุก จึงจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) ดังนั้น ในกรณีนี้จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้ที่เคยกระทำความผิดในต่างประเทศและเคยต้องคำพิพากษาในศาลต่างประเทศนั้น จะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลไทย กล่าวคือ จะต้องมียุคคลที่ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลไทยด้วย เมื่อบุคคลนั้นถูกศาลไทยตัดสินลงโทษจำคุก จึงจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7)

**ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. จิรนิติ หะวานนท์**<sup>143</sup> เห็นว่า พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ไม่ครอบคลุมไปถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ กล่าวคือ หากผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศได้รับโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กฎหมายไทยย่อมไม่ครอบคลุมถึงในกรณีนี้ ซึ่งการอภัยโทษและการนิรโทษกรรมก็ใช้หลักการเช่นเดียวกับการล้างมลทิน ดังนั้น จึงไม่สามารถอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม ให้แก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศได้ เว้นแต่ ในกรณีที่มีการโอนนักโทษมาขังต่อในประเทศไทย และมีกฎหมายเขียนไว้ว่า “ต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายไทย” โดยต้องพิจารณาจากสนธิสัญญาโอนนักโทษแต่ละฉบับ ซึ่งเป็นเรื่อง “สนธิสัญญาทวิภาคี (Bilateral treaty)” ว่าประเทศผู้ส่งนักโทษยอมให้ประเทศผู้รับการโอนนักโทษอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม ได้หรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีเขียนไว้เช่นนี้ เพราะประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยย่อมต้องสงวนอำนาจอศาลของตนไว้

**ผู้วิจัยมีความเห็นในกรณีนี้ว่า** การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศ ย่อมต้องใหญ่กว่าคำพิพากษาของต่างประเทศ ตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือ จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน กฎหมายไทยย่อมอยู่เหนือคำพิพากษาของรัฐอื่น จึงสามารถล้างมลทินโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ และเมื่อการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลให้ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษา แม้ว่าจะเป็นคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ

<sup>143</sup> สัมภาษณ์ จิรนิติ หะวานนท์, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, 21 มิถุนายน 2564.

ประเทศไทยก็ตาม เช่นนี้ เมื่อในกรณีคำพิพากษาของศาลสูงสุดของประเทศไทยยังมีผลให้ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ในกรณีของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่าคำพิพากษาของศาลไทยจึงต้องถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วยเช่นกัน ประกอบกับหากจะล้างมลทินให้เฉพาะผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทยเท่านั้น ย่อมจะเกิดความลักลั่นไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ ดังนั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ย่อมหมายรวมถึงผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย เช่นนี้ เมื่อการอภัยโทษ ล้างมลทิน และนิรโทษกรรม อาศัยหลักการอย่างเดียวกัน จึงสามารถอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมให้แก่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศได้

ทั้งนี้ การอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม ในประเทศไทย มีแนวความคิดมาจากหลักการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำผิด โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการอภัยทานหรือความกรุณาของพระมหากษัตริย์หรือของรัฐที่ให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นครั้งคราวเนื่องในโอกาสสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมืองเท่านั้น ดังนั้น เหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสต่าง ๆ มักทำเพื่อเป็นการให้อภัยทาน เป็นการได้บำเพ็ญกุศลอย่างหนึ่งให้บุคคลที่เคยถูกลงโทษมาก่อน ทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง ดังนั้น การอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม ตามกฎหมายไทย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศ ย่อมต้องใหญ่กว่าคำพิพากษาของต่างประเทศ ดังเช่นตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้บัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 37E บัญญัติว่า “ลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก หาก (c) ถูกศาลยุติธรรมในสิงคโปร์หรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และยังไม่ได้รับการอภัยโทษ ” จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ถ้าได้รับอภัยโทษแล้ว ก็ถือว่าไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังนั้น ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญสิงคโปร์นั้น จะต้องเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกและยังไม่ได้รับการอภัยโทษ ทั้งนี้ บุคคลที่จะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศต้องได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แล้ว

เช่นนี้ การจะได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษตามกฎหมายไทยเท่านั้น และมีผลเป็นการอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมให้แก่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศด้วย ดังนั้น ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกและยังไม่ได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม

#### 4.4 ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 160 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง

(6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98

(7) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(10) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน”

มีประเด็นปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองและเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมและมีความได้สัดส่วนหรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

#### 4.4.1 ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก พิจารณาได้จากเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองและเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในประเด็นเรื่องความชอบธรรมในมาตรา 98 (9), มาตรา 98 (10) โดยเปรียบเทียบกับมาตรา 98 (7) และมาตรา 160 (7) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติข้อยกเว้นของลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ในความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

#### ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของมาตรา 98 (9) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (9) ตอนต้น ที่วางหลักว่า “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ” นั้น ไม่ใช่เรื่องเคยต้องคำพิพากษา “ให้จำคุก” จึงไม่อยู่ในขอบเขตของการวิจัยของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ถึงมาตรา 98 (9) เฉพาะในส่วนตอนท้าย ที่วางหลักว่า “...หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ซึ่งเป็นเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณี “เคย” ต้องคำพิพากษาให้จำคุก อันอยู่ภายในขอบเขตของการวิจัยของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

มาตรา 98 (9) ตอนท้าย บัญญัติว่า “...หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เป็นการบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 102 (7) กำหนดว่า “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ” เป็น “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษา

อันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต" โดยมีเหตุผลเบื้องหลังว่า การที่บุคคลใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจนศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริตได้ ไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการเมืองอีก อันเป็นการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดกาทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง<sup>144</sup> ดังที่ปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง” ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพยายามที่จะนำเสนอผ่านกลไกในการคัดกรองตรวจสอบบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองและจำกัดตัดสิทธิของนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 (4)<sup>145</sup> ที่ได้วางแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด ซึ่งน่าจะเป็นการดีที่มีการบัญญัติมาตรา 98 (9) ตอนท้าย เพิ่มเข้ามา โดยมีหลักการว่า ผู้ที่เคยต้องพิพากษาให้จำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ย่อมถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถูกตัดสิทธิทางการเมืองในการเป็นรัฐมนตรี “ตลอดชีวิต” เนื่องจากเป็นผู้ที่ทุจริตโกงบ้านกินเมือง ซึ่งไม่ใช่การทุจริตที่เป็นความผิดต่อเอกชน แต่เป็นการทุจริตที่เป็นความผิดต่อประเทศชาติ ดังนั้น การที่มาตรา 98 (9) ตอนท้าย เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองของนักการเมืองที่โกงชาติบ้านเมือง “ตลอดชีวิต” จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้วสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ

<sup>144</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 278.

<sup>145</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการยกเว้นหรือลดโทษของรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(4) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด”

### ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของมาตรา 98 (10) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (10) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน โดยความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 98 (10) มีลักษณะที่กว้างขวางมาก การที่มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชอบธรรม ดังนั้น จึงควรกำหนดเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองไว้เพียง 10 ปี

เมื่อพิจารณามาตรา 98 (10) เปรียบเทียบกับมาตรา 98 (7) จะเห็นได้ว่า ความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 98 (10) นอกจากความผิดอาญาเหล่านี้จะกว้างขวางมากแล้ว ยังสามารถตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตได้ โดยไม่ต้องมีโทษจำคุก เพียงแค่ศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นมีความผิดอาญาตามที่ระบุไว้ในมาตรา 98 (10) แม้ศาลจะระอการลงโทษหรือระอการกำหนดโทษไว้ก็ตาม บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาในความผิดอาญาเหล่านี้ย่อมต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 98 (10) ซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) ที่ใช้คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี เช่นนี้ ในกรณีที่บุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดฐานกบฏ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ก็ย่อมถูกตัดสิทธิทางการเมืองเพียง 10 ปี ซึ่งถ้าเป็นกรณีในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญของต่างประเทศย่อมบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดฐานกบฏถูกตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” เพราะเรื่องความมั่นคงของรัฐ อันเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐดำรงคงอยู่ได้ต่อไป ย่อมสำคัญกว่าเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำ “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดอาญาที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ หรือความผิดฐานยักยอก หากศาลให้รอการลงโทษ โดยไม่ต้องถูกจำคุกจริง บุคคลนั้นก็ควรถูกตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่กระทำ “ความผิดร้ายแรง” ตาม



ประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา หรือข่มขืนแล้วฆ่า ที่ต้องโทษ “ประหารชีวิต” ซึ่งอาจไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) เพราะไม่ใช่โทษจำคุก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นักโทษที่ถูกศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตอาจได้รับการลดโทษเป็นโทษจำคุกตั้งแต่ยี่สิบห้าปีถึงห้าสิบปี ซึ่งเมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการปล่อยตัว ก็จะไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 98 (7) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความลักลั่นไม่เป็นธรรมระหว่างบทบัญญัติมาตรา 98 (10) กับมาตรา 98 (7)

### ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของมาตรา 160 (7) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 160 (7) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดฐานหมิ่นประมาท” นั้น พิจารณาได้ว่า การที่รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญยิ่ง จึงต้องปราศจากมลทินมัวหมองหรือรอยต่างพร้อยที่อาจกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนได้ ดังเช่นพระสงฆ์ที่ต้องปราศจาก “ฉาบาปาราชิก”<sup>146</sup> ซึ่งหมายความว่า ประพฤติตนในฐานะที่ล่อแหลมต่อการขาดจากการเป็นพระ หรือเรียกได้ว่าเป็น “เงาแห่งปาราชิก” ยกตัวอย่างเช่น การที่พระสงฆ์นั่งอยู่สองต่อสองกับผู้หญิงในกุฏิโดยสวมใส่เสื้อและปิดประตูห้อง ถึงแม้จะไม่มีใครเห็นว่าทำอะไรกัน แต่ก็ถือว่ามิเงาแห่งปาราชิกแล้ว ก็ไม่สมควรจะเป็นพระต่อไป ในกรณีของรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกัน เมื่อเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว ก็ถือว่าเป็นผู้มีมลทินมัวหมองอันอาจกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนแล้ว จึงต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ตามมาตรา 160 (7) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นที่สูงสุดของคำพิพากษาและไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการรอการลงโทษ ดังนั้น มาตรา 160 (7) จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้ว

นอกจากนี้ การที่มาตรา 160 (7) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ได้ยกเว้น “ความผิดฐานหมิ่นประมาท” ไว้ ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้บทบัญญัตินี้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น เพราะคนที่อยู่ในวงการเมืองย่อมต้องตอบโต้หรือชี้แจงในทางการเมือง ซึ่งมีโอกาสพาดพิงถึงบุคคลอื่นสูงมาก จึงมีความเสี่ยงต่อการกระทำความผิด

<sup>146</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) และพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์* (นครปฐม: วัดญาณเวศกวัน, 2558), หน้า 86.

ฐานหมิ่นประมาทได้ บทบัญญัติมาตรานี้จึงได้ยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ ดังนั้น ในความผิดฐานหมิ่นประมาท จึงต้องถูกจำคุกจริง โดยไม่รอการลงโทษด้วย เช่นนี้ ในคดีนายเนวิน ชิดชอบ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 นั้น ถ้าเกิดขึ้นในปัจจุบัน กรณีที่นายเนวิน ชิดชอบต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ซึ่งศาลให้รอการลงโทษไว้ 1 ปี จึงได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) ทำให้นายเนวิน ชิดชอบ ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7)

#### 4.4.2 ประเด็นเรื่องความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” ทั้งที่ความผิดที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะที่กว้างขวางมาก ประกอบกับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน นั้น ไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยทุจริตต่อชาติบ้านเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ไม่ใช่ความผิดฐานโกงบ้านโกงเมือง ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) บัญญัติให้ตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” จึงไม่พอเหมาะพอควรแก่กรณี (disproportionate)

ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิทางการเมืองนั้น หากไม่ใช่ทางการเมือง ก็จะไม่รู้สึกที่สำคัญ แต่นักการเมืองที่ทำงานด้านการเมืองมาโดยตลอด สิทธิทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากในชีวิตของนักการเมือง การกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี จึงต้องพิจารณาให้เป็นตามหลักความได้สัดส่วนที่พอเหมาะ

พอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) ซึ่งได้ระบุความผิดอาญาไว้อย่างกว้างขวางมาก และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองไว้ จึงควรเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยมีการกำหนดขอบเขตของระยะเวลาไว้เพียง 10 ปี อันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี (proportionality) ไม่สร้างภาระแก่บุคคลใดเกินความจำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เพราะเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) แล้ว พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บังคับให้ต้องตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ซึ่งแตกต่างจากการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามมาตรา 98 (9) ที่รัฐธรรมนูญเขียนไว้ชัดในทำนองที่ให้ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง ดังนั้น การตัดสิทธิทางการเมืองตามมาตรา 98 (10) โดยกำหนดเวลาไว้ 10 ปี จึงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องการกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า รัฐธรรมนูญในอดีต ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้คำว่า เพิกถอน “สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้สูงสุดเพียง 10 ปี ซึ่งแตกต่างจากถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้คำว่า เพิกถอน “สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ซึ่งรวมถึงกรณีที่เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต ตามมาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า การจำกัดตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) นั้น ไม่อาจตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตได้ หากต้องการจะตัดสิทธิทางการเมืองของรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) “ตลอดชีวิต” ก็ควรจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตรานึงต่างหาก เพราะการจะนำมาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” มาบังคับใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ย่อมไม่อาจกระทำได้นี้ เนื่องจากมาตรา 235 วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้กับกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น

ดังนั้น มาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่ใช่ผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) เช่นนี้ การเพิกถอนสิทธิในการเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” จึงต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตรานึงต่างหาก

เช่นนี้ ในกรณีที่มีการโต้เถียงกันว่า ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2562 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ที่ได้วางบรรทัดฐานในการกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ นั้น มีประเด็นปัญหาที่มีข้อถกเถียงกันว่า จะต้องนำมาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” มาใช้บังคับแก่กรณีนี้หรือไม่ จึงได้ข้อสรุปว่า เมื่อกรณีตามคดีนี้ ไม่ใช่เรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงไม่นำมาตรา 235 วรรคสี่ มาใช้บังคับในคดีนี้ ดังนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ที่ได้วินิจฉัยไว้จึงชอบแล้ว

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) มีปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ในประเทศไทย มีทั้งหมด 4 ประการ พิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หากคดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ จะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

ก) การเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 นั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความว่า เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี โดยที่คำพิพากษานั้นไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงไม่ควรมียกเว้นแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็ถือว่ามียกเว้นแล้ว อันจะทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามและส่งผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

ส่วน คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) มีคำว่า “พ้นโทษ” อยู่ด้วย แสดงว่าต้องมีการรับโทษจำคุกจริง ๆ มาแล้ว เพราะถ้าไม่มีการรับโทษ ก็ไม่มีการพ้นโทษ เพราะเมื่อพิจารณาโดยยึดตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนในตัวอยู่แล้วว่าหมายถึงคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับเมื่อมีการกล่าวถึง “การพ้นโทษตามคำพิพากษา” ขยายความเข้ามาในบทมาตราเดียวกัน ก็ยิ่งทำให้ความหมายของว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ที่หมายถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นไปอีก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้เปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” อันหมายความว่า คำพิพากษา

นั้นต้องถึงที่สุดแล้ว นอกจากนี้ ในมาตรา 98 (10) ก็ได้ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด” ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษา “ถึงที่สุด” แล้ว ดังนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น จึงหมายความว่า ต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด

#### ข) การที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษ

คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ย่อมหมายถึงการรอกการลงโทษด้วย กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว แม้ศาลจะรอกการลงโทษไว้ โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง ก็ถือว่าศาลพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว จึงเป็นบุคคลที่มีมลทินมัวหมองหรือมีความต่างพร้อย อันเป็นผู้ที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว เพราะบุคคลซึ่งจะเป็นรัฐมนตรีได้นั้น นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้บุคคลที่มีความมัวหมองบางประการ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนมีความศรัทธา หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีพร้อมทุกด้านปราศจากมลทินมัวหมอง จึงจะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน (Public office is a public trust) เพราะหากให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนได้ ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) และคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หรือ “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (6) ประกอบ มาตรา 98 (7), (9) และ (10) ซึ่งใช้หลักการเดียวกับกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จึงหมายความว่า ศาลได้พิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะบุคคลนั้น ๆ จะถูกจำคุกจริง หรือศาลจะรอกการลงโทษไว้ก็ตาม คำพิพากษานั้นย่อมหมายความรวมถึงการรอกการลงโทษด้วย

2) กรณีที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และ การที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกลั่นแกล้งทางการเมือง จำเลยได้มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้วหรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

ก) การกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความรวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศด้วย เนื่องจาก คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) นั้น มิได้ระบุว่าเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในประเทศใด แต่เนื่องจากการกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นลักษณะต้องห้ามมีเหตุผลมาจากการห้ามบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไปประพฤติเช่นนั้นในต่างประเทศ หากแต่ยังกำหนดให้ถือเอาเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศ ก็จะทำให้การลักลั่นไม่เป็นธรรม จึงต้องหมายรวมทั้งการถูกจำคุกในประเทศไทย และการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ คำพิพากษาให้จำคุกนั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับการได้พ้นโทษยังไม่ถึง 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้งด้วย

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในการวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ใช่เรื่องการบังคับคดีในทางอาญา กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพราะเป็นเพียงการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกเท่านั้น หากใช้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไม่ จึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

อย่างไรก็ตาม ในการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงนั้น สามารถนำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง” ได้เท่านั้น แต่จะเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมารับฟังว่า “เคยต้องพิพากษาให้จำคุก” โดยเด็ดขาดไม่ได้ เพราะไม่ใช่พยานหลักฐาน พยานหลักฐานต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำ ทั้งนี้ การนำเอาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงเรื่อง “พฤติกรรมที่มีมลทินมัวหมอง” นั้น ย่อมเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักค่อนข้างมากชิ้นหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีพยานหลักฐานอื่นประกอบด้วย และจะต้องเปิดโอกาสให้อีกฝ่ายนำสืบหักล้างด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องว่ากันต่อไปในรายละเอียด

ข) การต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยในศาลต่างประเทศ

ในกรณีที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศอันเกิดจากการก่อกวนแก่งแย่งทางการเมืองนั้น จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำพิพากษานั้นได้เกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยหรือไม่ หากในการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลต่างประเทศได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานตามหลักสากลแล้ว กล่าวคือ ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้นได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้ว ย่อมสามารถนำคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้ จึงถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) แต่หากการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในศาลต่างประเทศไม่ได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานตามหลักสากล ก็ไม่สามารถนำคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนี้ เมื่อระบบงานยุติธรรมของแต่ละประเทศมีคุณภาพแตกต่างกันในระดับที่ลดหลั่นกันไป เพื่อไม่ให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศใด จึงควรกำหนดเงื่อนไขในการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริงด้วยว่า ต้องมีความตกลงระหว่างประเทศหรือมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกกับประเทศไทย จึงจะรับฟังคำพิพากษาลงโทษจำคุกในศาลของประเทศนั้น ๆ ในฐานะข้อเท็จจริงได้

3) กรณีบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมแล้ว ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ และการได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายไทยเท่านั้นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ

ก) การถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้รับการล้างมลทินแล้ว ก็ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ส่วนผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ย่อมเป็นการลบล้างความผิด จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรง



ตำแหน่งรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ส่วนผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่เพราะไม่ได้ผ่านกระบวนการกั้นกรอง เป็นรายกรณีว่าบุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับอภัยโทษหรือไม่ และผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายยังคงเป็นรัฐมนตรีได้ เพราะได้ผ่านกระบวนการกั้นกรองเป็นการเฉพาะกรณีแล้วว่า บุคคลนั้น ๆ ควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ จึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)

ข) การอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศ

การอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรม ตามกฎหมายไทย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศ ย่อมต้องใหญ่กว่าคำพิพากษาของต่างประเทศ ตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือ จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน กฎหมายไทยย่อมอยู่เหนือคำพิพากษาของรัฐอื่น ดังนั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ย่อมหมายถึงผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย เมื่อการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศ อาศัยหลักการอย่างเดียวกัน จึงสามารถอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ หรือนิรโทษกรรมแก่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้

4) ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ และเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความได้สัดส่วนหรือไม่

ก) ประเด็นเรื่องความชอบธรรมของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (9) ตอนท้าย ได้รับการบัญญัติเพิ่มเข้ามา โดยมีหลักการว่า ผู้ที่เคยต้องพิพากษาให้จำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ย่อมถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง “ตลอดชีวิต” อันเป็น

บทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองของนักการเมืองที่โก่งชาติบ้านเมือง “ตลอดชีวิต” จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้ว สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง โดยการวางกลไกที่มุ่งปราบปรามการทุจริตต่อประเทศชาติ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ทั้งที่ความผิดอาญาที่ระบุไว้กว้างขวางมาก จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชอบธรรม ซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) ซึ่งรวมถึงความผิดฐานกบฏด้วย แต่กลับตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลาเพียงแค่ 10 ปี ซึ่งถ้าเป็นกรณีในต่างประเทศ จะต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” เพราะเป็นเรื่องความดำรงอยู่ได้ของรัฐ นอกจากนี้ มาตรา 98 (10) ยังได้กำหนดให้ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ในความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความผิดอาญาร้ายแรง เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นหรือข่มขืนแล้วฆ่า ที่ต้องโทษ “ประหารชีวิต” ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) เพราะไม่ใช่โทษจำคุก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นักโทษอาจได้รับการลดโทษได้รับการปล่อยตัวหลังจากพ้นยี่สิบห้าปี ส่งผลให้นักโทษคดีอาญาร้ายแรงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 98 (7) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความถกเถียงกันไม่เป็นที่ธรรมระหว่างบทบัญญัติสองมาตราดังกล่าว

ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดฐานหมิ่นประมาท” นั้น พิจารณาได้ว่า ในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นที่สุดของคำพิพากษาและไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการรอกการลงโทษ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญยิ่ง เมื่อเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็ถือว่าเป็นผู้มีมลทินมัวหมองอันอาจกระทบต่อความรู้สึกรักของประชาชนแล้ว จึงต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ตามมาตรา 160 (7) จึงเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรม นอกจากนี้ การที่มาตรา 160 (7) ได้ยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ ย่อมทำให้บทบัญญัตินี้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น เพราะคนที่อยู่ในวงการเมืองย่อมต้องตอบโต้หรือชี้แจงในทางการเมือง ซึ่งมีโอกาสพาดพิงถึงบุคคลอื่นสูงมาก จึงมีความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ เช่นนี้ ในความผิดฐานหมิ่นประมาท จึงต้องถูกจำคุกจริง โดยไม่รอกการลงโทษด้วย ดังนั้น มาตรา 160 (7) จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้ว

ข) ประเด็นเรื่องความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ทั้งที่ความผิดที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะที่กว้างขวางมาก ประกอบกับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน นั้น ไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยทุจริตต่อชาติบ้านเมือง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน จึงต้องพิจารณาให้เป็นตามหลักความได้สัดส่วนที่พอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ จึงควรเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยกำหนดเวลาไว้เพียง 10 ปี ตามหลักความได้สัดส่วน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) ในส่วนของคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ให้มีถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเพิ่มเป็นว่า “(7/1) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายรวมถึงถึงถูกศาลในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิด โดยความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย” เทียบเคียงจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ได้อย่างเหมาะสมและชัดเจน โดยควรกำหนดเงื่อนไขไว้ในลักษณะดังต่อไปนี้

1) การกำหนดอัตราโทษจำคุก โดยยึดตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก หากถูกศาลยุติธรรมภายในประเทศหรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เป็นกรณีที่กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ชัดเจนว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี” ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ 3 ปีขึ้นไปในความผิดอาญาร้ายแรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) การได้รับอภัยโทษ โดยยึดตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ กล่าวคือ ถ้าได้รับอภัยโทษแล้ว ก็ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไข

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกำหนดไว้ว่า ถ้าได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยแล้ว ก็จะไม่พ้นจากลักษณะต้องห้ามนี้ กล่าวคือ ถือว่าไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

3) การจะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะต้องให้โอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และต้องมีความตกลงระหว่างประเทศหรือมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาให้จำคุกกับประเทศไทย

4) การจำกัดการตัดสิทธิทางการเมืองไว้ กล่าวคือ ถ้าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศยังไม่ถึง 5 ปี จึงจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยเหตุผลที่กำหนดไว้เพียง 5 ปี เพราะการตัดสิทธิทางการเมืองตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น ไม่ควรกำหนดระยะเวลาไว้นานเท่ากับคำพิพากษาของศาลไทยที่ตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไทยย่อมมีความสำคัญกว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตย

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่มุ่งประสงค์ให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกจริง เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

นอกจากนี้ หากต้องการจะตัดสิทธิทางการเมืองของรัฐมนตรีผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก “ตลอดชีวิต” ก็ควรจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เพราะการจะนำมาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” มาบังคับใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมาตรา 235 วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้กับกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคสี่ จึงไม่ใช่ผลของมาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) เช่นนี้ การเพิกถอนสิทธิในการเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” จึงต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก

## บรรณานุกรม

*Constitution of the Republic of Singapore*. Singapore Statutes Online.

<https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963>.

*The Constitutional of India* India: Government of India; Ministry of Law and Justice; Legislative Department. [http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI\\_1.pdf](http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_1.pdf).

*The European Convention of Human Rights* 1950.

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

Halstead, T. J. *An Overview of the Impeachment Process*. Congressional Research Service; The Library of Congress, April 20, 2005.

"Convicted Congress Mp Rasheed Masood Disqualified from Rajya Sabha." Updated Oct 21, 2013, <https://timesofindia.indiatimes.com/India/Convicted-Congress-MP-Rasheed-Masood-disqualified-from-Rajya-Sabha/articleshow/24484085.cms>.

Inter-Parliamentary union. *Parliaments of the World (Volume I)*. England: Gower Publishing Company Limited, 1986.

Keyes, W. Noel. *Government Contracts*. St. Paul West Publishing, 1990.

Lewis, Norman, and Diana Longley. *Ethics and the Public Service*. Public Law. winter, 1994.

Phillips, O.H. *Constitutional and Administrative Law*. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell Ltd, 1962.

*Representation of the People Act 1981*. legislation.gov.uk.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/34/contents>.

*The Representation of the People Act, 1951* India: Government of India; Ministry of Law and Justice; Legislative Department, 1951.

<https://legislative.gov.in/electionlawsrelated/representation-people-act-1951-act-no-43-1951>.

Robertson, C.G. *Select Statutes Cases and Documents*. London: Methuen & CO.LTD, 1942.

Smith, S.A. De. *Constitutional and Administrative Law*. 2nd ed ed. Harmondsworth, Middlesex Penguin Books Inc, 1973.

Thompson, Dennis F. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

## ภาษาไทย

"การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ." 12 พฤษภาคม 2521.

เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. "อันที่จริง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญวันนี้ไม่ได้แย่มาก ", 5 พฤษภาคม 2564.

<https://www.facebook.com/khemthong.tonsakulrungruang/posts/10208301728537414>.

คณะกรรมการร่างกฎหมาย. "บันทึก เรื่อง ทารือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัญหาการตีความ มาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)."

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

"คำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม." รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 24 พฤศจิกายน 2475.

คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทิน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายประมวลกฎหมาย กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

จันตรี สิ้นสุภฤกษ์. "การยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

จิรนิติ หะวานนท์. 21 มิถุนายน 2564.

ชุมพร ปัจจุสานนท์. สังคมระหว่างประเทศกับกฎหมายระหว่างประเทศ. เอกสารการสอน ชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และองค์กระระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-5 กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. "การบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Enforcement of Foreign Judgements) ต่างจากการรับรู้คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ (Recognition of Foreign Judgements) ในฐานะข้อเท็จจริง ", 6 พฤษภาคม 2564.

[https://www.facebook.com/new.srukhsit/posts/10164961248030462?\\_rdc=1&\\_rdr](https://www.facebook.com/new.srukhsit/posts/10164961248030462?_rdc=1&_rdr).

ติศรณ ลิขิตวิทิตวฑฒ. "การพิจารณาคดีอาญาโดยไม่ปรากฏตัวจำเลย: ศีษษากรณิการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง." วารสารนิติศาสตร์ 47,4 (ธันวาคม 2561).

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. สังคมกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ วิทยุชน, 2564.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แปลจาก *Constitution De La*

*Republique Française Du 4 Octobre 1958*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ  
วิจัยแห่งชาติ, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.

———. วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. โครงการเสริมสร้างและพัฒนา  
องค์ความรู้ในภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ. 2548.

ปกป้อง ศรีสนิท. "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กับสิทธิที่ไม่อาจถูกพักใช้ได้." วารสารกฎหมายคณะ  
นิติศาสตร์ จุฬา, ปีที่ 34, ฉบับที่ 2 (2559).

———. "ในทางกฎหมายอาญา การยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีอาญาอยู่บนพื้นฐาน  
ของหลักการไม่ลงโทษอาญาซ้ำในการกระทำครั้งเดียว ", 6 พฤษภาคม 2564.

[https://www.facebook.com/100000061220609/posts/5845004402178209/?d=n&  
rdc=2&\\_rdr](https://www.facebook.com/100000061220609/posts/5845004402178209/?d=n&rdc=2&_rdr).

ปฐมพงศ์ ลิ้มปั้งศ์. "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
และรัฐมนตรี เพราะเหตุแห่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์." วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

"วรเจตน์ ภาคีรัตน์: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีธรรมนัสถือว่าถูกต้องในทางนิติศาสตร์." เข้าถึงเมื่อ  
20 มิถุนายน 2564, <https://prachatai.com/journal/2021/06/93454>.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

ปาริณา ศรีวนิชย์. "ไม่แปลกใจในผลและเหตุผลที่ยึดการตีความตามตัวอักษร ", 5 พฤษภาคม 2564.

<https://www.facebook.com/pareena.srivanit/posts/10165072838440593>.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. "กรณีคุณธรรมนัสที่ศาลรัฐธรรมนูญได้หยิบยกประเด็น "หลักอำนาจอธิปไตย"  
ขึ้นเพื่ออธิบายในคำวินิจฉัย ", 6 พฤษภาคม 2564.

<https://www.facebook.com/pornson.liengboonlertchai/posts/1015955565594097>

๑.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) และพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับ  
ประมวลศัพท์ นครปฐม: วัดญาณเวศกวัน, 2558.

พฤทธิสาด ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2544.

มีนา กิตติอนุกุล. "ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2549.

รัฐสภาระหว่างประเทศ. รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35648&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35648&filename=index).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) เล่ม 1. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2475.

"รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ)." 8 พฤษภาคม 2540.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "ฎีกาวิเคราะห์การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." 29,2 (มิถุนายน 2542).

วริยา ชินวรรณโณ. จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2546.

ศรัณยู โปธิรัชตากร. "คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา." วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2554.

"ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 1 ", เข้าถึงเมื่อ 9 พฤษภาคม 2564,

[https://www.soc.go.th/?page\\_id=2096](https://www.soc.go.th/?page_id=2096).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ. "หากนักกฎหมายไม่มีนิติวิธี เขาก็แค่อ่านกฎหมายได้ แต่ไม่เข้าใจความหมาย." 7 พฤษภาคม 2564.

[https://www.facebook.com/100001445293871/posts/4060786593979477/?d=n&rdc=2&\\_rdr](https://www.facebook.com/100001445293871/posts/4060786593979477/?d=n&rdc=2&_rdr).

อมร รักษาสัตย์. "การยึดทรัพย์สินนักการเมืองจากที่ชนะทางการเมืองและรัฐศาสตร์." วารสาร  
นิติศาสตร์, (23 มิถุนายน 2536).

อัครเมศวร์ ทองนวล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10. คณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ องค์การค้ำของครุสภา, 2544.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาววิรสรา ธีรทัตตานนท์
วัน เดือน ปี เกิด	18 ธันวาคม 2539
สถานที่เกิด	โรงพยาบาลหัวเฉียว กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ประถมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญคอนแวนต์ สีลม มัธยมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญคอนแวนต์ ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2561 สอบผ่านหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภา ทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทบริหารบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2562 และสำเร็จ การศึกษาในปีการศึกษา 2563 ด้วยวิทยานิพนธ์ระดับ "ดีมาก"
ที่อยู่ปัจจุบัน	153 หมู่บ้านวิศิฒนคร ซอยพระราม 2 ที่ 39 ถนนพระราม 2 แขวงบางมด เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร 10150
ผลงานตีพิมพ์	บทความเรื่อง "ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2560)" ตีพิมพ์ในวารสาร กฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 (พฤศจิกายน) 2564