

บันทึก

เรื่อง หรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(ปัญหาการตีความมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๓๑๔/๕๕๗๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๙๖^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ รวม ๗ ลักษณะ และ มาตรา ๙๖ (๕) ได้กำหนดผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

“เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

การจำคุกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙๖ (๕) ดังกล่าว จะหมายความว่าเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศไทยเพียงกรณีเดียว หรือหมายความว่ารวมถึงการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า การถูกจำคุกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตามมาตรา ๙๖ (๕) น่าจะหมายถึงการถูกจำคุกในประเทศไทยและรวมถึงการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย เพราะ

๑. เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดห้ามบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไปเข้าสมัครรับเลือกตั้ง มูลเหตุน่าจะมาจากบุคคลที่เคยถูกจำคุกนั้น ความรู้สึกของคนในสังคมทั่วไปไม่ยอมรับนับถือโดยเฉพาะผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้มีความประพฤติดีพร้อมในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัว

^๑ มาตรา ๙๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

- (๑) ดิตยาเสพติดให้โทษ
(๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๓ (๑) (๒) ๓) หรือ (๕)

(๔) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งนั้น

(๕) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง

(๗) เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

หมอง ซึ่งแตกต่างกับผู้ที่ทำให้ผิดโดยประมาทเพราะความผิดดังกล่าวผู้กระทำผิดไม่มีเจตนา กระทำผิด หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งถือเป็นความผิดเล็กน้อยเพราะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน ดังนั้น การที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก กฎหมายจึงต้องให้พ้นโทษเกินกว่า ๕ ปี เพื่อให้โอกาสประชาชนได้ติดตามพฤติกรรม และเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสปรับปรุงแก้ไข ความประพฤติของตน

๒. หากตีความให้การจำคุกตามมาตรา ๙๖ (๕) หมายถึงการจำคุกในประเทศไทยเพียงกรณีเดียว ย่อมจะเป็นผลทำให้ผู้ที่เคยถูกจำคุกในต่างประเทศมาแล้วใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเป็นประโยชน์ ซึ่งจะเป็นผลทำให้สภาพบังคับตามข้อ ๑. ไม่บังเกิดผลอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ลักษณะความผิดบางประเภท ซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำลงในประเทศเป็นความผิดที่ได้บัญญัติเป็นความผิดไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานปล้นทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังได้ให้อำนาจศาลไทยในการพิจารณาอรรถคดีและลงโทษผู้กระทำผิดที่ได้กระทำผิดนอกราชอาณาจักรในลักษณะความผิดบางประเภทอีกด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา ๗^๒ มาตรา ๘^๓ มาตรา ๙^๔ มาตรา ๑๐^๕ และมาตรา ๑๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

^๒ มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำความผิดดังระบุไว้ต่อไปน้นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร คือ

(๑) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ถึง มาตรา ๑๒๙

(๒) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๐ ถึงมาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๔ มาตรา ๒๕๖ มาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๖๖ (๓) และ (๔)

(๓) ความผิดฐานชิงทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๙ และความผิดฐานปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔๓ ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวง

^๓ มาตรา ๘ ผู้ใดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร และ

(ก) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทย และรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ หรือ

(ข) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนต่างด้าว และรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นเสียหายและผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ

ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดดังระบุไว้ต่อไปนี้ จะต้องรับโทษภายในราชอาณาจักร คือ

(๑) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๗ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๑ ถึงมาตรา ๒๒๓ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับมาตรา ๒๒๐ วรรคแรก และมาตรา ๒๒๔ มาตรา ๒๒๖ มาตรา ๒๒๘ ถึงมาตรา ๒๓๒ มาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๒๓๓ ถึงมาตรา ๒๓๖ ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อเป็นกรรต้องระวางโทษตามมาตรา ๒๖๙

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖

(๑) และ (๒) มาตรา ๒๖๘ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับมาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๙

(๓) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๔ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับมาตรา ๒๗๖

ดังนั้น ในการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลใดที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่ความผิดอันได้กระทำความผิดโดยประมาทแล้ว หากกระทรวงมหาดไทยจะวางแผนทางปฏิบัติแก่จังหวัดไม่ได้รับสมัครบุคคลดังกล่าว โดยถือ

(๔) ความผิดต่อชีวิต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๘ ถึงมาตรา ๒๙๐

(๕) ความผิดต่อร่างกาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๕ ถึงมาตรา ๒๙๘

(๖) ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๖ ถึงมาตรา ๓๐๘

(๗) ความผิดต่อเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๙ มาตรา ๓๑๐ มาตรา ๓๒๑ ถึงมาตรา ๓๑๕ และมาตรา ๓๑๗ ถึงมาตรา ๓๒๐

(๘) ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๔

(๙) ความผิดฐานกรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๗ ถึงมาตรา ๓๔๐

(๑๐) ความผิดฐานฉ้อโกง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔๑ ถึงมาตรา ๓๔๔ มาตรา ๓๔๖ และมาตรา ๓๔๗

(๑๑) ความผิดฐานยักยอก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๒ ถึงมาตรา ๓๕๔

(๑๒) ความผิดฐานรับของโจร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๗

(๑๓) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๘ ถึงมาตรา ๓๖๐

๕ มาตรา ๙ เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๐๕ นอกจากราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร

๕ มาตรา ๑๐ ผู้ใดกระทำการนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นความผิดตามมาตราต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ (๒) และ (๓) มาตรา ๘ และมาตรา ๙ ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(๑) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือ

(๒) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยังไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

๖ มาตรา ๑๑ ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ถ้าผู้นั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้วทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ได้ถูกฟ้องต่อศาลในต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยร้องขอห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(๑) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือ

(๒) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะถูกต้องหรือไม่ ประการใด จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมานี้ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๙๖ (๕)^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก” เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำคุกของศาลในประเทศใด และบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ถ้าต้องห้ามเฉพาะการกระทำผิดในประเทศ ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดในต่างประเทศ ก็เกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม และขัดกับเหตุผลในกรณี เช่น ความผิดอย่างเดียวกัน มีโทษอย่างเดียวกัน ถ้าทำผิดในประเทศ ต้องห้าม ถ้าทำผิดในต่างประเทศไม่ต้องห้าม ฉะนั้น บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการถูกจำคุกในประเทศไทยหรือในต่างประเทศ ก็ต้องถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา ๙๖(๕)^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น ในการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลใดที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ความผิดได้กระทำโดยประมาทแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕)^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๕

^๓ ดูเชิงอรรถ (๑)

^๔ ดูเชิงอรรถ (๑)

^๕ ดูเชิงอรรถ (๑)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกอบ

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๕)

เรื่อง หรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(ปัญหาการตีความมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้ให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ว่า บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทแล้ว ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕)^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ความเห็นและเหตุผลของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลต่างประเทศดังกล่าวโต้แย้งได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกระทรวงมหาดไทยไม่ยอมให้บุคคลดังกล่าวสมัครรับเลือกตั้งโดยถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บุคคลดังกล่าวอาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้ และศาลยุติธรรมอาจจะวินิจฉัยชี้ขาดไปในทางตรงกันข้ามกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอให้ข้อสังเกตไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุของปัญหา คือ ในการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุกไม่ว่าในประเทศหรือในต่างประเทศตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทแล้วย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะบุคคลที่เคยถูกจำคุกนั้น ความรู้สึกของคนในสังคมทั่วไปไม่ยอมรับนับถือ โดยเฉพาะผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีพร้อมในทุกด้าน ปราศจากมลทินมัว

^๑ มาตรา ๙๖ บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

๑.ล๑

(๕) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

๑.ล๑

หมอง และอีกประการหนึ่ง ถ้าหากตีความให้การจำคุกตามมาตรา ๙๖ (๕) หมายถึงการจำคุกในประเทศไทยเพียงกรณีเดียวย่อมจะเป็นผลทำให้ผู้ที่เคยถูกจำคุกในต่างประเทศมาแล้วใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเป็นประโยชน์ ทั้ง ๆ ที่ลักษณะความผิดบางประเภทซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดในต่างประเทศเป็นความผิดที่ได้บัญญัติไว้เป็นความผิดเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หากกระทรวงมหาดไทยจะวางแนวปฏิบัติแก่จังหวัดไม่ได้รับสมัครบุคคลดังกล่าวโดยถือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะถูกต้องหรือไม่ประการใด

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ มีความเห็นโดยสรุปว่า เนื่องจากมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้ระบุว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุก” เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำคุกของศาลในประเทศใดและการที่กฎหมายบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง (เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ก็เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ฉะนั้น ถ้าต้องห้ามเฉพาะการกระทำผิดในประเทศไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดนอกประเทศ ก็เกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม และขัดกับเหตุผลในกรณี เช่น ความผิดอย่างเดียวกัน ถ้าทำผิดในประเทศ ต้องห้าม ถ้าทำผิดในต่างประเทศ ไม่ต้องห้าม ด้วยเหตุผลดังกล่าว บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการถูกจำคุกในประเทศไทยหรือในต่างประเทศ ก็ต้องถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ความเห็นและข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การตีความของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เป็นการตีความในทางขยายความหมายของคำว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมาย” ให้หมายความรวมถึง “คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายของศาลต่างประเทศ” ด้วย โดยเห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๙๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การตีความในทาง “ขยายความ” ในเรื่องนี้ จะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ สถาบันของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรในระบบศาล ย่อมใช้อำนาจได้จำกัดภายในเขตอำนาจของอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศเท่านั้น

ฉะนั้น ในการตีความถ้อยคำในกฎหมาย เมื่อบทกฎหมายได้อ้างถึงคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดขององค์กรใดของรัฐ ย่อมหมายถึงองค์กรของรัฐตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เท่านั้น ไม่ว่าบทกฎหมายที่อ้างถึงนั้นจะเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือของพระราชบัญญัติ

ฯลฯ ก็ตาม หากกฎหมายใด (ของประเทศใด) ประสงค์จะยอมรับคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดขององค์กรของรัฐต่างประเทศ กฎหมายนั้นจะต้องระบุให้แน่ชัด

ปัญหาในกรณีนี้ได้แก่ ความหมายของคำว่า “คำพิพากษาของศาล” หรือ “คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๖ (๕) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายเฉพาะ “คำพิพากษาของศาลและคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ของศาลไทยและขององค์กรของประเทศไทยเท่านั้น เพราะไม่มีถ้อยคำใดที่ระบุให้หมายความรวมไปถึง “คำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของต่างประเทศ” ด้วย

นอกเหนือจากความสำคัญของหลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแล้ว การที่รัฐหนึ่งรัฐใดจะยอมรับคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของต่างประเทศได้เพียงใด ยังจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้วยว่า องค์ประกอบ (composition) ขององค์กรของรัฐต่างประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นศาลหรือองค์กรทางบริหาร) องค์ประกอบของความผิดตามกฎหมาย เงื่อนไขในการลงโทษและประเภทของความผิด ฯลฯ ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้น การตีความในทางขยายความให้ยอมรับคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของต่างประเทศโดยยังไม่อาจทราบข้อเท็จจริงในรายละเอียดเหล่านั้นพอเพียง ย่อมก่อให้เกิดการโต้แย้งได้อย่างมากมาย^๒ ดังนั้น ก่อนที่ประเทศไทยจะตรากฎบัญญัติยอมรับคำพิพากษาหรือคำสั่งขององค์กรของต่างประเทศในกฎหมายเฉพาะเรื่อง ย่อมต้องเข้าใจได้ว่า ผู้ตรากฎหมายนั้นได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์เหล่านั้นก่อนแล้ว

บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่กำหนดยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเท่าที่ยกมาเป็นตัวอย่างได้ คือ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^๓ กฎหมายว่าด้วยล้มละลาย^๔ และประมวลกฎหมายอาญา

^๒ ทั้งนี้ โดยยังไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการลงโทษทางอาญาของบางประเทศที่อาจเกิดขึ้นเพราะเงื่อนไขทางการเมือง

^๓ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เข้ามาในราชอาณาจักร

ฯลฯ

(๖) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดทึบยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช. ๒๔๘๓

มาตรา ๗๓ ข้อเท็จจริงที่ให้ศาลสั่งตามมาตรา ๗๒ นั้น คือ

ฯลฯ

(๙) บุคคลล้มละลายได้เคยถูกคำพิพากษาให้ล้มละลาย หรือได้เคยทำการประνομหนกับเจ้าหนี้มาก่อนแล้ว ไม่ว่าในหรือนอกราชอาณาจักร

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา คำพิพากษาคดีอาญาของศาลต่างประเทศจะได้รับการยอมรับตามกฎหมายไทยได้เพียงใด ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๐^๕ โดยได้จำกัดประเภทความผิดไว้เฉพาะบางฐานความผิดเท่านั้น (เฉพาะตามที่ระบุในมาตรา ๗ (๒) และ (๓) แห่งประมวลกฎหมายอาญา) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการลงโทษทางอาญาซ้ำในบางกรณีที่เป็นการกระทำผิดลักษณะทั่ว ๆ ไป แต่ในมาตรา ๑๑^๖ วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลไทยย่อมมีอำนาจพิพากษาคดีที่ได้มีคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาแล้วได้อีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น หากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องนี้ไม่รัดกุม ก็คงต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขให้รัดกุมขึ้น แต่การตีความกฎหมายในทาง “ขยายความ” ที่ขัดต่อหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ไม่น่าจะยอมรับได้ และถ้าหากกระทรวงมหาดไทยถือตามการตีความในทาง “ขยายความ” เช่นนี้ โดยไม่ยอมรับสมัครบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายในต่างประเทศ ตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยพ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง ฯลฯ และหากผู้สมัครไปฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ก็อาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้

จึงใคร่ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหาทางแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้โดยด่วนต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากจะยอมรับคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของต่างประเทศ ก็ควรระบุประเภทความผิดหรือเงื่อนไขในการยอมรับให้ชัดเจนว่าจะยอมรับเพียงใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

^๕ มาตรา ๑๐ ผู้ใดกระทำการนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นความผิดตามมาตราต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ (๒) และ (๓) มาตรา ๘ และมาตรา ๙ ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(๑) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้นหรือ

(๒) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยังไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

^๖ มาตรา ๑๑ ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ถ้าผู้นั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้วทั้งหมดหรือบางส่วน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ได้ถูกฟ้องต่อศาลในต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยร้องขอ ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(๑) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้นหรือ

(๒) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๕