

ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)*

Disqualification of minister in case of being sentenced
by a judgment to imprisonment under the Constitution
of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560)

วริสสรา อีรทัตตานนท์
Varissara Teeratattanont

นิสิตในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

LL.M Candidate

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330

Corresponding author E-mail: rosevarissara@gmail.com

(Received: May 30, 2021; Revised: July 13, 2021; Accepted: July 22, 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนว

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560): ศึกษาผลของคำพิพากษาศาลต่างประเทศ” หลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับทุนสนับสนุนการจัดทำวิทยานิพนธ์ ระดับปริญญาโทจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปีงบประมาณ 2564

บรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีท่านหนึ่ง ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดียาเสพติดของศาลในประเทศออสเตรเลีย อันนำไปสู่ปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

คำสำคัญ: รัฐมนตรี, ลักษณะต้องห้าม, ต้องคำพิพากษาให้จำคุก, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This article focuses on 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) of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560) and having been sentenced by a judgment to imprisonment under section 160 (6) in conjunction with section 98 (7), (9) and (10) of the Constitution, including study and analysis of precedent in the decision of the Constitutional Court in order to understand the principles of constitutional interpretation in accordance with intendment of the Constitution. The study includes the law and the facts relating to the case in which the President of the House of Representatives submitted a request to the Constitutional Court to decide the ministership of the Deputy Agriculture and Cooperatives Minister who was accused of having been sentenced by a judgment to imprisonment in Australia in a drug case that leading to the problem of legitimacy, proportionality, including the problem of interpretation of the provisions of this Constitution.

Keywords: Minister, Disqualification, Being sentenced by a judgment to imprisonment, Constitution

1. บทนำ

คณะรัฐมนตรีไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “คณะรัฐมนตรี” และการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3) โดยบทบัญญัติดังกล่าวให้นำคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 96 (5) มาใช้บังคับ¹ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “ลักษณะต้องห้าม” ก่อน โดยคำว่า “คุณสมบัติ” และ “ลักษณะต้องห้าม” นี้ มีความหมายแตกต่างกัน² กล่าวคือ “คุณสมบัติ” หมายถึง คุณสมบัติที่รัฐมนตรี “ต้องมี” จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วน “ลักษณะต้องห้าม” หมายถึง สิ่งที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีมีหรือกระทำการดังกล่าว ซึ่งต่างก็ถูกกำหนดไว้เพื่อ “ผล” อย่างเดียวกัน คือ เพื่อให้ได้รัฐมนตรีที่มีลักษณะอันพึงประสงค์ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรอง ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดเรื่องการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งรวมถึงกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วยนั้น จะได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2521 จวบจนปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบัน ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ทั้งหมด 4 ประการ³ ได้แก่

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3) วางหลักว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 (5)”

มาตรา 96 (5) วางหลักว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท”

² ศรีณยู โพธิ์ราชทวาร. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4.

³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบ มาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10) หรือไม่

1) กรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอการลงโทษ จะทำให้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก จะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

2) กรณีที่ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก ถือว่าเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่ และการที่ศาลไทยยอมรับคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ จะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยหรือไม่ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกีดกันกีดกันทางการเมือง จำเลยได้มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้วหรือไม่⁴

3) กรณีบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมแล้ว จะถือว่าไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ และการจะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทยเท่านั้นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยหรือไม่

4) ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองและเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมและมีความได้สัดส่วนหรือไม่

จากปัญหาที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้บทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกมีขอบเขตการบังคับใช้ที่ชัดเจน โดยปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวล้วนเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว รวมถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเกิดปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้อาจมีบุคคลที่มีมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีสถานะสูงในทางการเมืองมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

ดังนั้น เมื่อมีปัญหาสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นศึกษาวิจัยปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ให้บรรลุเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ตลอดจนคำวินิจฉัย

⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 276/2525, เรื่องเสร็จที่ 562/2554 และเรื่องเสร็จที่ 1271/2563

ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติดังกล่าว และรวบรวมแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น และครอบคลุมในทุกประเด็นปัญหาทางกฎหมายซึ่งยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีให้สูงขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

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

2.1 แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่

แนวคิดตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ (position of authority) นั้น พัฒนามาจากหลักการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล⁵ หรือหลักการจัดสถาบันของอำนาจทางการเมือง (institutionalization of political power) ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเป็นหลักการที่แยก “ตัวบุคคล” ซึ่งมีประโยชน์ส่วนตัว (personal interest) ออกจาก “อำนาจ” ซึ่งในกรณีนี้ คือ อำนาจทางการเมือง (political power) ของ “รัฐ” ซึ่งอยู่ในลักษณะของ “สถาบัน” ที่ประกอบด้วย “ตำแหน่ง” ที่มี “ภาระหน้าที่” (function and duties) ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐนั้นลุล่วงไปได้ด้วยดี ตำแหน่งดังกล่าวก็จะต้องมี “อำนาจ” (power) เหนือบุคคลธรรมดาทั่วไป เพื่อที่จะสามารถสั่งให้ผู้อื่นต้องกระทำตามได้ เช่นนี้ “ตำแหน่งสาธารณะ” (public office) จึงไม่ใช่สถานะส่วนตัว หรือ “เอกสิทธิ์” (privilege) ส่วนตัวของผู้มีตำแหน่งอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม “ตำแหน่ง” (position) เป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น จึงยังคงต้องอาศัย “คน” เข้าไปดำรง

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 51-56.

ตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จในความเป็นจริง จึงเกิดหลักการแยกเรื่อง “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” หรือที่เรียกว่า “หลักการห้ามการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับตำแหน่งหน้าที่” (conflict of interest) กล่าวคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะมี 2 สถานะ ได้แก่ 1) สถานะที่เป็นบุคคลธรรมดา การกระทำที่เข้าไปในฐานะส่วนตัวย่อมไม่ผูกพันรัฐ และ 2) สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การกระทำที่เข้าไปในฐานะดังกล่าวย่อมผูกพันรัฐ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องไม่นำเรื่องส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนตัวมาปะปนกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมี “หน้าที่” ที่จะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีบทบาทและหน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมายความเชื่อถือและไว้วางใจ (fiduciary trust) ของสาธารณะ โดยกระทำในนามของผลประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เปรียบเสมือนเป็นทรัสตี (trustee)⁶ สอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่ว่า ประชาชนทั้งหลายคือผู้ก่อตั้ง (trustor) และผู้รับประโยชน์ (beneficiary) รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชนจึงมีพันธะฝ่ายเดียวที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน⁷ รัฐบาลจึงเป็นเพียงผู้ที่ถืออำนาจสูงสุดไว้แทนประชาชนและใช้อำนาจนั้นในนามของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะกระทำการใดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดในหน้าที่ของตนด้วย⁸ ก็อาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจเป็นการทำลายความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ⁹ ซึ่งหลักความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ (public trusteeship) ที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนี้ มีความสัมพันธ์กับจริยธรรม (ethics)¹⁰ คือ มาตรฐานแห่งความประพฤติ (standard of

⁶ 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 วุฒิพงษ์ พาณิชยสว. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 21.

⁷ Dennis F. Thompson, *Political ethics and public office* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), p. 83.

⁸ W. Noel Keyes, *Government Contracts* (St. Paul: West Publishing, 1990), pp. 43-44.

⁹ Patrick Boyer, “ข้อพิจารณาขั้นต้นเพื่อออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการกระทำความผิดของข้าราชการตำแหน่งสาธารณะ,” เอกสารประกอบการประชุมว่าด้วยผลประโยชน์ที่ขัดกับตำแหน่งหน้าที่, 22 พฤษภาคม 2541, กรุงเทพมหานคร, หน้า 7-12.

¹⁰ Norman Lewis and Diana Longley, “Ethics and the public service,” in *Public Law (Winter 1994)*, p. 601.

behavior)¹¹ ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้วย กล่าวคือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องถูกบังคับด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ดังเช่น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

2.2 แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง

คำว่า “มลทินมัวหมอง” ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “มลทิน หมายถึง ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มลทินมัวหมอง คือ ความล้มละลายทางสังคม หรือหมดความน่าเชื่อถือในหน้าที่ราชการ โดยแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองนั้น เกิดจากพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า รัฐมนตรีมีสองสถานภาพ กล่าวคือ สถานภาพหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และอีกสถานภาพหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นตำแหน่งที่ได้รับความเคารพเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีจึงมีสถานภาพแตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องไม่มีมลทินมัวหมองแม้แต่น้อย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการ คือ ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูง เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำนวนมาก จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง”¹²

แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองนี้ ได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 36/2542¹³ ที่ได้วินิจฉัยว่า “รัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ

¹¹ Robert Braucher, “Conflict of interest in Massachusetts,” in *Prospectives of Laws*, ed. Roscoe Pound (Boston: Little, Brown and Co., 1964), p. 3. อ้างถึงใน ศิริฐา ดาราสร, “ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 15.

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ปฏิวัติเคราะห์การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” *วารสารนิติศาสตร์* 29,2 (มิถุนายน 2542): 322-324.

¹³ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยของนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของนายประเสริฐ นาสกุล, นายสุจินดา ยงสุนทร, นายสุวิทย์ อธิพงษ์, นายอนันต์ เกตุวงศ์ และ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด” นอกจากนี้ แนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองยังได้สะท้อนผ่านเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง โดยพิจารณาได้ดังนี้

ที่ประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ¹⁴ ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองไว้ว่า

“ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว”

นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา¹⁵ กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้คำอธิบายว่า

“ความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญและสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี”

แสดงให้เห็นว่า เหตุผลในบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น มีความมุ่งหมายสำคัญ คือ ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยเป็นผู้ที่ปราศจากความต่างพร้อยใด ๆ อันจะทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในตัวบุคคลและสถาบันทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง

2.3 แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจอสูงสุดของรัฐ โดยที่รัฐมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยภายในดินแดนของตนได้อย่างเด็ดขาดและบริบูรณ์ ดังที่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) นิยามคำนี้ไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจอสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐ อันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใด ๆ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอเด็ดขาดและเป็นนิรันดร์”¹⁶ อันเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Principle of Territorial Sovereignty) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่คัดค้าน

¹⁴ การประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2521 วันที่ 12 พฤษภาคม 2521

¹⁵ รายงานการประชุมสภาการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ) วันที่ 8 พฤษภาคม 2540

¹⁶ ดร.ปรีดี เภมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 164-166.

โต้แย้งกับแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ โดยมองว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน ไม่ต้องขึ้นแก่รัฐอื่นใดทั้งสิ้น โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจอธิปไตยทางการศาลนั้น รัฐยอมผูกพันตามคำพิพากษาของศาลภายในประเทศเท่านั้น แต่จะไม่ยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ โดยถือว่าคำพิพากษาของศาลในรัฐอื่นยอมไม่มีผลผูกพันรัฐตน ทำให้เกิดแง่คิดในมุมกลับว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐก็เป็นอุปสรรคที่จะทำให้เกิดความร่วมมือทางกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศได้ เพราะสังคมโลกในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมากขึ้น การติดต่อคมนาคมสะดวกขึ้น รัฐมีความสัมพันธ์กันมาก ปัญหาต่าง ๆ ก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว รัฐไม่สามารถอยู่โดดเดี่ยวแก้ปัญหาได้เองตามลำพัง ในสภาพความเป็นจริงของสังคมโลกปัจจุบันบีบบังคับให้รัฐต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในเรื่องของระบบศาล จึงเกิดแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศ เช่น การขาดความไม่เป็นเอกภาพของสถาบันศาล ซึ่งแต่ละรัฐตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีความของตน¹⁷ ซึ่งมีประเทศที่ยอมรับหลักการนี้ เช่น ประเทศสิงคโปร์¹⁸ และประเทศแอฟริกาใต้¹⁹ เป็นต้น

ดังนั้น หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนจึงต้องมีข้อจำกัด โดยหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Principle of Territorial Sovereignty) เป็นหลักการที่รัฐยึดถือเป็นหลัก แต่ก็มีแนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศเป็นข้อยกเว้นของหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือ การยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศนั้น หากไม่ทำให้รัฐสูญเสียอำนาจอธิปไตยก็ยอมกระทำได้ โดยเป็นการที่รัฐยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง อันเป็นการผสมผสานระหว่างผลประโยชน์ของรัฐที่จะยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน เช่นนี้ แนวคิดการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศจึงเกิดการพัฒนาเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐไปในทางที่สร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์มากกว่าเกิดผลร้ายหรือเกิดโทษ

¹⁷ โปรตุเกสและเฮติใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา, “การจัดการขัดกันแห่งกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์ 16 (กันยายน 2529): 182-203.

¹⁸ ดูคำอธิบายในหัวข้อ 3.2

¹⁹ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 หมวดสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (The National Assembly) มาตรา 47 (e) วางหลักว่า “บุคคลที่ถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ไม่ว่าโทษจำคุกนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศหรือนอกประเทศก็ตาม ถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของแอฟริกาใต้ บุคคลนั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

2.4 แนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น²⁰

การล้างมลทินเป็นวิธีการเพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้โดยการล้างประวัติการถูกลงโทษหรือล้างไปซึ่งมลทิน หรือผลร้ายอันเกิดจากคำพิพากษาให้ลงโทษทั้งปวงของผู้กระทำความผิดที่อาจมีผลต่อการดำเนินชีวิตต่อไปในอนาคต ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว เป็นการทำให้กลับคืนดีดังเดิมโดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน เพื่อให้สามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน เพราะการล้างมลทินจะมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน สิทธิและความสามารถใด ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้สูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดหรือการลงโทษ ผู้กระทำความผิดก็จะได้รับกลับคืนมา²¹ ทำให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิดำเนินชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปให้มีชีวิตใหม่ได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง²²

แนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้นนี้ ได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 8/2563 โดยมีประเด็นแห่งคดีว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว มีผลให้ผู้ถูกร้องไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยโดยอาศัยแนวคิดการล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้นไว้ โดยได้วินิจฉัยว่า การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เป็นการล้างมลทินให้ผู้ที่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้เป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีความผิดนั้น ๆ อีกต่อไป แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ซึ่งเป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย หรือลบล้างความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีจากการกระทำ ดังนั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จึงให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษหรือถูกลงโทษทาง

²⁰ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มาตรา 7 วางหลักว่า “การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น”

²¹ คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการล้างมลทิน จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายประมวลกฎหมาย กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

²² สำนักงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2475), หน้า 655.

วินัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ด้วย อันแสดงให้เห็นว่า กฎหมายล้างมลทินมีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินได้รับสิทธิที่ต้องสูญเสียไปโดยผลของคำพิพากษากลับคืนมาโดยสิทธิดังกล่าวหมายถึงเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่สูญเสียไปเพราะการถูกลงโทษตามคำพิพากษา แต่ไม่หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับภายหลังการล้างมลทินแล้ว ดังนั้น การล้างมลทินเป็นการลบล้างโทษ แต่ไม่ล้างการกระทำความผิด และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

3. ปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7)²³ และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) ที่ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก และกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ ยังคงมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรม ความได้สัดส่วน รวมถึงปัญหาการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ทั้งหมด 4 ประการ โดยพิจารณาได้ดังนี้

3.1 กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ในประเด็นเรื่องการเป็นที่สุดของคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความว่า เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะหากพิจารณาจากถ้อยคำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีโดยที่คำพิพากษานั้นไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนในตัวอยู่แล้วว่าหมายถึงคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับเมื่อมีการกล่าวถึง

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 วางหลักว่า “รัฐมนตรีต้อง

(7) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

“การพ้นโทษตามคำพิพากษา” ขยายความเข้ามาในบทมาตราเดียวกันอีก ก็ยิ่งทำให้ความหมายของว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ที่หมายถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุด เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นไปอีก นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) ก็ยิ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” อันหมายความว่า คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดแล้ว นอกจากนี้ ในมาตรา 98 (10) ก็ได้ใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด” ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษา “ถึงที่สุด” แล้ว ดังนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น จึงหมายความว่า ต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด

ส่วนประเด็นเรื่องการที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้รอกการลงโทษนั้น คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) ย่อมหมายรวมถึงการรอกการลงโทษด้วย กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว แม้ศาลจะรอกการลงโทษไว้ โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง ก็ถือว่าศาลพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว จึงเป็นบุคคลที่มีมลทินมัวหมองหรือมีความต่างพร้อย อันเป็นผู้ที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว เพราะบุคคลซึ่งจะเป็นรัฐมนตรีได้นั้น นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้บุคคลที่มีความมัวหมองบางประการ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนมีความศรัทธา หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีพร้อมทุกด้าน ปราศจากมลทินมัวหมอง จึงจะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน (Public office is a public trust)²⁴ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หรือ “เคยได้รับโทษจำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) นั้น หมายความว่า ศาลได้พิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าบุคคลนั้น ๆ จะถูกจำคุกจริง หรือศาลจะรอกการลงโทษไว้ก็ตาม คำพิพากษานั้นย่อมหมายความว่ารวมถึงการรอกการลงโทษด้วย ซึ่งในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงหมายความว่า ศาลได้พิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าบุคคลนั้นจะถูกจำคุกจริงหรือรอกการลงอาญา

²⁴ อมร รักษาสัตย์, “การยึดทรัพย์สินจากการเมืองจากทัศนะทางการเมืองและรัฐศาสตร์,” วารสารนิติศาสตร์ (23 มิถุนายน 2536): 310-311.

3.2 กรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุก

ในประเด็นเรื่องการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของร้อยเอก ชรินทร์ พรหมเดชะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบมาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (10) หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยไว้ ดังนี้

“ตามหลักอธิปไตยของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลรัฐใดก็จะมีผลในดินแดนของรัฐนั้น ในบางกรณีรัฐใดรัฐหนึ่งอาจให้การรับรองคำพิพากษาของศาลอีกรัฐหนึ่ง และอาจบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นได้ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงคำพิพากษา จึงต้องหมายถึงคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

การตรากฎหมายอาญาของแต่ละประเทศ กำหนดการกระทำที่เป็นความผิด องค์ประกอบของความผิด ฐานความผิด และเงื่อนไขการลงโทษ ไว้แตกต่างกัน อีกทั้งหากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) ว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด” หมายความว่ารวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย ก็จะมีผลความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดในความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่มาตรา 98 (10) ระบุ จะทำให้ขอบเขตการยอมรับอำนาจศาลของรัฐอื่นขยายออกไปอย่างกว้างขวางอีกด้วย อันทำให้อำนาจอธิปไตยทางศาลของไทยถูกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ”

ประกอบกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 562/2554 ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“การตรากฎหมายหรือกฎเพื่อใช้บังคับภายในประเทศใด ย่อมต้องอยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกล่าวถึงคำพิพากษาของศาล ย่อมหมายถึงคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น ไม่อาจตีความให้รวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ เพราะจะขัดกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เว้นแต่หากผู้ตรากฎหมายประสงค์จะยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศให้มีผลต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายไทยด้วย ย่อมต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยศาลต่างประเทศหรือเคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลต่างประเทศจึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามในการขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์”

แสดงให้เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2564 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 562/2554 ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน จึงได้วินิจฉัยว่า การถือว่าผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในต่างประเทศเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ย่อมจะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ย่อมหมายความรวมถึงคำพิพากษาให้จำคุกของศาลในต่างประเทศด้วย เนื่องจากการกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีย่อมมีเหตุผลมาจากการห้ามบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไปประพฤติเช่นนั้นในต่างประเทศ หากแต่ยังกำหนดให้ถือเอาเฉพาะการถูกจำคุกในประเทศ ก็จะเกิดการลักลั่นไม่เป็นธรรม จึงต้องหมายรวมถึงการถูกจำคุกในประเทศไทย และการถูกจำคุกในต่างประเทศด้วย²⁵ ดังปรากฏในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 276/2525 ทั้งนี้ กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับการพ้นโทษมาไม่ถึง 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (7) ด้วย กล่าวคือ หากเคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมาถึง 10 ปีแล้ว หรือเกิน 10 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง ก็ย่อมไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

นอกจากนี้ การนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาใช้ในการวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ใช่เรื่องการบังคับโทษในทางอาญา กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพราะกรณีที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้น เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรียุติเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกเท่านั้น หากใช้การบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไม่ จึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย ประกอบกับ เมื่อนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีที่รัฐมนตรีท่านหนึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศในคดียาเสพติดแล้วนั้น พิเคราะห์ได้ว่า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดนั้น เป็นความผิดตามกฎหมายไทยด้วย จึงไม่ใช่การบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ดังนั้น กรณีจึงไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลไทย ดังเช่นความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1271/2563 ซึ่งได้ให้ความเห็นว่า “การจะถือว่าคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีคดีถึงที่สุด

²⁵ คณะกรรมการร่างกฎหมาย, บันทึก เรื่อง หากหรือบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัญหาการตีความ มาตรา 96 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย), เรื่องเสรีที่ 276/2525, กรกฎาคม 2525.

ที่สามารถนำมาใช้ดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหาร
พักราชการ พ.ศ. 2528 ได้นั้น เป็นกรณีที่ใช้ผลของคำพิพากษาของศาลต่างประเทศรับฟังเป็น
พยานหลักฐานในฐานะข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะ
ข้อเท็จจริง มิใช่การรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับโทษในประเทศไทย ดังนั้น คำว่า
“คดีถึงที่สุดแล้ว” จึงรวมถึงคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาด้วย”

ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องการกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของศาลในประเทศนั้น ผู้วิจัยพบข้อมูล
ว่าประเทศสิงคโปร์ได้บัญญัติถึงเรื่องการรับฟังคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในฐานะข้อเท็จจริง
ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษา
ให้จำคุก โดยบัญญัติไว้ในหมวด Council of Presidential Advisers ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
เป็นสมาชิกในสภาดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกในกรณี
ที่บุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ พิจารณาได้ดังนี้

Constitution of the Republic of Singapore: Part VA Council of Presidential Advisers: Article 37E²⁶

“มาตรา 37E ลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก หาก

(c) ถูกศาลยุติธรรมในสิงคโปร์หรือในต่างประเทศตัดสินว่ามีความผิดและเคยต้องคำ
พิพากษาให้จำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือปรับไม่น้อยกว่า 2,000 ดอลลาร์และยังไม่ได้รับการอภัยโทษ

โดยมีเงื่อนไขว่าในกรณีที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยศาลในต่างประเทศ บุคคลนั้น
ย่อมไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามหรือถูกตัดสิทธิในการแต่งตั้งเป็นสมาชิก เว้นแต่ความผิดนั้น
จะเป็นความผิดอย่างหนึ่งตามกฎหมายสิงคโปร์ด้วย ซึ่งหากได้กระทำในสิงคโปร์ ก็ย่อมต้องได้รับ
โทษโดยศาลในสิงคโปร์”²⁷

²⁶ Constitution of the Republic of Singapore, Singapore Statutes Online, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963>.

²⁷ 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.

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศอันเกิดจากการกลั่นแกล้งทางการเมืองนั้น จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำพิพากษานั้นได้เกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยหรือไม่ หากในการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลต่างประเทศ ได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานตามหลักสากลแล้ว กล่าวคือ ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศให้จำคุกนั้นได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ในศาลต่างประเทศแล้ว ย่อมสามารถนำคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกได้ จึงถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7) แต่หากการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในศาลต่างประเทศไม่ได้เป็นไปตามหลักประกันสิทธิการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยตามมาตรฐานตามหลักสากล ก็ไม่สามารถนำคำพิพากษาให้จำคุกของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

3.3 กรณีผลของการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรม

ในกรณีผลของการล้างมลทินนั้น การล้างมลทินมีผลเป็นการลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาครบถ้วนและพ้นโทษแล้ว มีผลทางกฎหมายเท่ากับบุคคลนั้นไม่เคยได้รับโทษมาก่อน แต่ไม่ได้ล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ ผลทางกฎหมายของผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา ให้ถือเป็นว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษจำคุก ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่มีมลทินติดตัวต่อไปเท่านั้น แต่ไม่มีผลล้างการกระทำที่เป็นความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว กล่าวคือ การกระทำความผิดกับการลงโทษ ถือเป็นคนละเรื่องกัน ดังนั้น การกระทำความผิดดังกล่าวยังคงมีอยู่²⁸ กฎหมายล้างมลทินมีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินได้รับสิทธิที่ต้องสูญเสียไปโดยผลของคำพิพากษากลับคืนมา โดยสิทธิดังกล่าวหมายถึงเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่สูญเสียไปเพราะการถูกลงโทษตามคำพิพากษา แต่ไม่หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับภายหลังการล้างมลทินแล้ว เช่น สิทธิการรับเบี้ยหวัดและบำเหน็จบำนาญ

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2546 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12 (11) และ (15) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 (เรื่องเสรีจี้ที่ 77/2552)

เป็นต้น เช่นนี้ ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่ได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว เมื่อได้รับการล้างมลทินโทษ ย่อมต้องถือว่าบุคคลนั้นไม่เคยรับโทษมาก่อน จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของการล้างมลทินมากยิ่งขึ้น จะต้องเปรียบเทียบความหมายของการล้างมลทิน การนิรโทษกรรมและการอภัยโทษ โดยพิจารณาได้ดังนี้²⁹

“การล้างมลทิน” คือ การลบล้างโทษที่บุคคลผู้กระทำความผิดได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว มีผลทางกฎหมายเท่ากับบุคคลนั้นไม่เคยได้รับโทษมาก่อน แต่ไม่ได้ล้างการกระทำที่เป็นความผิด กล่าวคือ ยังคงเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมอยู่ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น โดยการล้างมลทินต้องออกเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

“การนิรโทษกรรม” คือ การลบล้างการกระทำความผิดอาญาในอดีต โดยถือว่าผู้กระทำไม่มีความผิดและไม่ต้องรับโทษ และให้ถือว่าเป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษา การนิรโทษกรรมสามารถกระทำได้ก่อนหรือหลังมีคำพิพากษา โดยการนิรโทษกรรมต้องออกเป็นกฎหมาย จะออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็ได้

“การอภัยโทษ” คือ การให้อภัยแก่ผู้ต้องโทษที่กำลังได้รับโทษอยู่ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกลงโทษต่อไป การอภัยโทษนั้นอาจจะยกโทษให้ทั้งหมดหรือลดโทษให้บางส่วนก็ได้ และการอภัยโทษจะใช้ในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว การอภัยโทษเกิดขึ้นได้โดยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะราย หรือโดยการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามการถวายคำแนะนำของฝ่ายบริหารต่อพระมหากษัตริย์

ส่วนในกรณีผลของการอภัยโทษและการนิรโทษกรรมนั้น ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ ยังคงมีความผิดอยู่ เพียงแต่ไม่ต้องรับโทษ ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษจึงยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญอยู่ ส่วนผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมอันเป็นการยกเว้นความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิด ย่อมส่งผลให้ได้รับสิทธิที่เคยสูญเสียไปโดยผลของคำพิพากษากลับคืนมา เช่น สิทธิที่จะกลับเข้ารับราชการ สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

²⁹ จุฬารัตน์ ยะปะนัน, เกร็ดกฎหมายน่ารู้ เรื่อง นิรโทษกรรม พระราชทานอภัยโทษ และการล้างมลทิน, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 163-166.

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ย่อมไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า กรณีผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้จะได้รับการอภัยโทษแล้ว ก็ยังคงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมหรือล้างมลทินโทษแล้ว ย่อมไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6)³⁰ ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)

ส่วนประเด็นเรื่องผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศจะได้รับการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยหรือไม่นั้น หากพิจารณาโดยอาศัยหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน อาจวิเคราะห์ได้ว่า ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ ถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกเพราะศาลไทยเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาลงโทษจำคุก เช่นนี้ เมื่อไม่ได้เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงไม่ต้องอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมเลย หรืออาจวิเคราะห์ได้เป็นอีกความเห็นหนึ่งว่า พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ไม่ครอบคลุมไปถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ กล่าวคือ หากผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศได้รับโทษจำคุกและพ้นโทษแล้ว กฎหมายไทยย่อมไม่ครอบคลุมถึงในกรณีนี้ ซึ่งการอภัยโทษและการนิรโทษกรรมก็ใช้หลักการเช่นเดียวกับการล้างมลทิน ดังนั้น จึงไม่สามารถอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรม ให้แก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ให้แก่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ เพราะกฎหมายไทยซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศย่อมต้องใหญ่กว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือ จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในดินแดนของตน กฎหมายไทยย่อมอยู่เหนือคำพิพากษาของรัฐอื่น ประกอบกับหากจะล้างมลทินให้เฉพาะผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลไทยเท่านั้น ย่อมจะเกิดความลักลั่นไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ ดังนั้น เมื่อการอภัยโทษ ล้างมลทิน และนิรโทษกรรม อาศัยหลักการอย่างเดียวกัน จึงสามารถอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมให้แก่ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศได้

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 วางหลักว่า “รัฐมนตรีต้อง (6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98”

3.4 ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 วางหลักว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ...

(7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

มีประเด็นปัญหาในเรื่องความชอบธรรมและความได้สัดส่วนของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กล่าวคือ ระยะเวลาในการตัดสิทธิทางการเมืองและเหตุผลในการตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมีความชอบธรรมและมีความได้สัดส่วนหรือไม่ โดยพิจารณาได้ดังนี้

ในประเด็นเรื่องความชอบธรรมนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (9) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองของนักการเมืองที่โกงชาติบ้านเมือง “ตลอดชีวิต” ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้ว ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ทั้งที่ความผิดที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะที่กว้างขวางมาก ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชอบธรรม โดยเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 98 (7) ที่ใช้คำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” ซึ่งโทษจำคุกนี้รวมถึงความผิดฐานกบฏด้วย แต่ตัดสิทธิทางการเมืองเพียง 10 ปี ทั้งที่ในต่างประเทศตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต เพราะเรื่องความมั่นคงของรัฐ อันเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐดำรงคงอยู่ได้ต่อไป

ย่อมสำคัญกว่าเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน จึงทำให้เกิดความสับสนไม่เป็นที่ชัดเจน ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) ที่วางหลักว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดฐานหมิ่นประมาท” ซึ่งในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นที่สุดของคำพิพากษาและไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการรอการลงโทษ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญยิ่ง เมื่อเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็ถือว่าเป็นผู้มีมลทินมัวหมองอันอาจกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนแล้ว จึงต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ตามมาตรา 160 (7) จึงเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรม นอกจากนี้ การที่มาตรา 160 (7) ได้ยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ ย่อมทำให้บทบัญญัตินี้มีความชอบธรรมยิ่งขึ้น เพราะคนที่อยู่ในวงการเมืองย่อมต้องตอบโต้หรือชี้แจงในทางการเมือง ซึ่งมีโอกาสพาดพิงถึงบุคคลอื่นสูงมาก จึงมีความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ เช่นนี้ ในความผิดฐานหมิ่นประมาทจึงต้องถูกจำคุกจริง โดยไม่รอการลงโทษด้วย ดังนั้น มาตรา 160 (7) จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชอบธรรมแล้ว

ส่วนประเด็นเรื่องความได้สัดส่วน จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (10) เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ทั้งที่ความผิดที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัตินี้กล่าวว่ามีลักษณะที่กว้างขวางมาก ประกอบกับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงินนั้น ไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยทุจริตต่อชาติบ้านเมือง แต่กลับตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เช่นนี้ จึงต้องพิจารณาให้เป็นตามหลักความได้สัดส่วนที่พอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ จึงควรเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยกำหนดเวลาไว้เพียง 10 ปี ตามหลักความได้สัดส่วน

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น มุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกจริง และคำพิพากษานั้นไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมียุติโทษแม้แต่ในขณะดำรงตำแหน่ง

แต่ในกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก คำพิพากษานั้นต้องถึงที่สุดโดยสภาพ และในกรณีผลของการอภัยโทษ การล้างมลทิน และการนิรโทษกรรมนั้น ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมและล้างมลทินโทษแล้วยังคงเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วนผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (7) และมาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (7) ในส่วนของคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ให้มีถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเพิ่มเป็นอีกอนุมาตราหนึ่ง มีใจความว่า “(7/1) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกหมายความว่ามีความรวมถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย” เทียบเคียงจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ได้อย่างเหมาะสมและชัดเจน โดยควรกำหนดเงื่อนไขไว้ในลักษณะดังต่อไปนี้

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

2) การได้รับอภัยโทษ โดยยึดตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสิงคโปร์ กล่าวคือ ถ้าได้รับอภัยโทษแล้ว ก็ถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกำหนดไว้ว่า ถ้าได้รับอภัยโทษ ล้างมลทินโทษ และนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยแล้ว ก็จะพ้นจากลักษณะต้องห้ามนี้ กล่าวคือ ถือว่าไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

3) การจะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศ จะต้องให้โอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และต้องมีความตกลงระหว่างประเทศหรือมีทางปฏิบัติที่เป็นถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มีคำพิพากษาให้จำคุกกับประเทศไทย

4) การจำกัดการตัดสิทธิทางการเมืองไว้ กล่าวคือ ถ้าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในศาลต่างประเทศยังไม่ถึง 5 ปี จึงจะถือว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยเหตุผลที่กำหนดไว้เพียง 5 ปี เพราะการตัดสิทธิทางการเมืองตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น ไม่ควรกำหนด

ระยะเวลาไว้นานเท่ากับคำพิพากษาของศาลไทยที่ตัดสินสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไทยย่อมมีความสำคัญกว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตย

ทั้งนี้ เพื่อยกระดับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีให้สูงขึ้นตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกที่มุ่งประสงค์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาให้จำคุกในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องถูกจำคุกจริง เนื่องจากในทางการเมืองรัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่ควรมียกเว้นแม้แต่ผู้น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง

นอกจากนี้ หากต้องการจะตัดสินสิทธิทางการเมืองของรัฐมนตรีผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก “ตลอดชีวิต” ก็ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เพราะการจะนำมาตรา 235 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่วางหลักว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” มาบังคับใช้กับเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก ย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมาตรา 235 วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้กับกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคสี่ จึงไม่ใช่ผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (7) และ มาตรา 160 (6) ประกอบมาตรา 98 (7), (9) และ (10) เช่นนี้ การเพิกถอนสิทธิในการเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นสิทธิทางการเมือง “ตลอดชีวิต” จึงต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก