

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๔๕

วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชววิทย์ กมลวิศิษฎ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย

ความเป็นมาของเรื่องประกอบด้วยข้อเท็จจริงตามคำร้อง ข้อกฎหมาย ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้วมีปัญหาต้องวินิจฉัยในประการแรก ตามข้อโต้แย้งของ นายชววิทย์ กมลวิศิษฎ์ ผู้ถูกร้องว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ถูกร้องหรือไม่ เห็นว่า แม้คณะกรรมการเลือกตั้งจะมีมติอนุญาตให้ผู้ถูกร้อง สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงขั้นตอนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิที่จะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาแล้วว่ามีคุณสมบัติถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่ ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ก็บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาตามมาตรา ๕๖ ข้ออ้างของผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ก็คือ สมาชิกภาพของ นายชววิทย์ กมลวิศิษฎ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคชาติไทยสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) เนื่องจากขาดคุณสมบัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...(๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” เห็นว่า จากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) ในประการสำคัญ

ประการแรกก็คือ ต้องการให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากผลจากการทำประชามติปรากฏว่าประชาชนทั่วประเทศร้อยละ ๘๕ ต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง ประกอบกับต้องการสร้างระบบพรรคการเมือง ให้มีความเข้มแข็ง ในประการต่อมา การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า เก้าสิบวัน ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อขายตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่ต้องการเห็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ย้ายพรรคที่ตนสังกัดอยู่เดิมไปสังกัดพรรคใหม่ โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้เกิดขึ้นอย่างเช่นในอดีตอีก โดยมุ่งประสงค์ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีความผูกพันกับพรรคที่ตนสังกัดอยู่ จากเหตุผลดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ซึ่งมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนรวมอยู่ด้วยคงได้คำนึงถึงการรวมพรรคการเมืองแล้วว่า ควรอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) หรือไม่ และคงเห็นว่าโดยสภาพที่แท้จริงแล้ว การรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกันก็คือการย้ายพรรคไปรวมกับพรรคอื่นนั่นเอง เพียงแต่สมาชิกส่วนใหญ่ ยอมไปสังกัดพรรคที่เข้าร่วมด้วยซึ่งน่าจะเกิดความเสียหายต่อระบบพรรคการเมืองยิ่งกว่าการย้ายพรรคการเมือง เป็นรายบุคคลเสียอีก เพราะอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้ที่สนับสนุนพรรคทั้งสองที่เข้าร่วมกันด้วย จึงควรต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) เช่นเดียวกับกรณีย้ายพรรคเป็นรายบุคคล เหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็คือ หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปี ๒๕๕๐ แล้ว ต่อมารัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีได้มี บทบัญญัติใดที่พอจะอนุมานได้ว่าเป็นข้อยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) โดยเฉพาะการอ้าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ เพราะตามบทบัญญัติทั้งสองได้บัญญัติไว้ชัดเจนแต่เพียงว่า “สมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิก พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าไปรวมด้วยเท่านั้น” และให้บรรดา ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ หรือพรรคที่เข้าไปรวมด้วยตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค เห็นว่า ข้อความตามบทบัญญัติ ดังกล่าวไม่อาจตีความหรือขยายความเป็นอย่างอื่นได้ เพราะมีความชัดเจนในตัวเองว่า เฉพาะทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมที่ถูกยุบไปเท่านั้นที่ต้องโอนไปเป็นของพรรคการเมือง ที่เข้าไปรวมด้วย กฎหมายมิได้ระบุให้สิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นสิทธิของสมาชิก

พรรคการเมืองที่เข้าร่วมด้วยแต่อย่างใด เพียงแต่ให้สมาชิกพรรคการเมืองเดิมมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เข้าไปรวมด้วยโดยอัตโนมัติ และมีผลตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ส่วนสมาชิกพรรคการเมืองเดิมที่ไม่ประสงค์จะไปรวมกับพรรคการเมืองใหม่ ในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็ต้องเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค หากพรรคการเมืองอื่นไม่ยอมรับเข้าเป็นสมาชิกพรรคภายในระยะเวลาดังกล่าว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๕) ส่วนสมาชิกพรรคที่ถูกยุบและมีได้มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีความชอบธรรมที่จะเลือกเข้าสังกัดพรรคการเมืองใดก็ได้ หากไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เข้าไปรวม ในกรณีตามคำร้อง วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคต้นตระกูลไทย คือ วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ ดังนั้น โดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ผู้ถูกร้องจึงเริ่มเข้าเป็นสมาชิกของพรรคชาติไทย ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นวันสมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาจึงมีว่า ผู้ถูกร้อง มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) หรือไม่ เนื่องจากเพิ่งเข้าเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยได้เพียงวันเดียว โดยก่อนยุบพรรคผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกพรรคต้นตระกูลไทยติดต่อกันเกินเก้าสิบวันแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมายใด กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เหมาะสมจะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศหรือทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเพื่อตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล จึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษบางประการแม้ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบ้างก็ตาม เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีประสิทธิภาพและมั่นคงเป็นปึกแผ่น จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบ้าง เช่น วุฒิการศึกษาจะต้องไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๒) และ (๓) ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) ผู้วินิจฉัยเห็นว่า ข้อความทั้งหมดของมาตรา ๑๐๗ (๔) มีความหมายชัดเจนในตัวเองที่ไม่อาจตีความหรือขยายความเป็นอย่างอื่นได้ และไม่มีถ้อยคำใดที่เคลือบคลุมหรืออาจตีความได้หลายนัยเช่นเดียวกับคุณสมบัติข้ออื่น ๆ ในมาตรา ๑๐๗ เพราะสมาชิก

สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งล้วนแล้วแต่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายสาขาส่วนใหญ่เป็นนักนิติศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์หลายท่านมีประสบการณ์ในการเป็นสมาชิกรัฐสภามาแล้ว คงจะได้มองเห็นข้อบกพร่องและผลเสียต่าง ๆ ของการย้ายพรรคและการรวมพรรคดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น จึงกำหนดให้ มาตรา ๑๐๗ (๔) เป็นคุณสมบัติของผู้สมัครด้วย นอกจากนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งออกโดยรัฐสภาหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ ก็ได้บัญญัติยืนยันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า ผู้สมัครไม่ว่าแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็คือ มาตรา ๑๐๗ และมาตรา ๑๐๘ นั่นเอง ผู้ถูกร้อง จึงไม่อาจอ้างเหตุผลต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ โดยถือว่าเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) เพราะแม้หากรัฐสภาจะออกกฎหมายในลักษณะที่ว่า การรวมพรรคไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) ก็ตาม กฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) อย่างชัดแจ้ง และเห็นว่า หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนและเห็นความสำคัญของการรวมพรรคก็เชื่อว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็จะต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๓) ที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) มิได้มีข้อยกเว้นในกรณีมีการรวมพรรคหรือมีข้อความว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงต้องตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด และถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด ๆ จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยไม่มีข้อยกเว้น เหตุผลก็เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวมกันไปแล้ว เช่น พรรคชาติพัฒนากับพรรคไทยรักไทยต่างก็ยึดถือและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) โดยเคร่งครัดและมีใช้ว่าหลังจากวันเลือกตั้งแล้วจะไม่สามารถรวมพรรคกันได้ทั้งพรรคต้นตระกูลไทยและพรรคชาติไทยก็มิได้มีเหตุผลมาแสดงให้เห็นว่า เพราะเหตุใดจึงไม่อาจรวมพรรคกันได้ก่อนเก้าสิบวัน

นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือหากรวมพรรคกันหลังจากวันเลือกตั้งแล้วจะมีความเสียหายอย่างไร ตามพหุติการณั้แห่งคดีจึงต้องถือว่า ผู้ถูกร้อง ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ เนื่องจาก เป็นสมาชิกพรรคชาติไทยนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่ถึงเก้าสิบวัน

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า นายชูวิทย์ กมลวิศิษฏ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงสิ้นสุดลง ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ