คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑-๕๒/๒๕๔๒ **วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒**

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา)

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีก ๕๔ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยเห็นว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวที่วินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรกได้โดยใช้คุณสมบัติตามมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ส่วนข้อห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๓) เรื่อง การเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มาก่อนการรับสมัครรับเลือกตั้งนั้น ยังนำมาใช้บังคับไม่ได้เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๖ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันต้องเสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นครั้งแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งๆ ที่มาตรา ๓๑๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภา ฯ และมาตรา ๓๑๕ วรรคสามของ

รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลง ฯ ซึ่งความในมาตรา ๓๑๕ ทั้งสองวรรคได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน หรือเหมือนกัน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องกล่าวอ้างต่อไปว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเท่ากับเป็นการรับรองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉะนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ประธานรัฐสภาเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งและส่งผลกระทบต่อสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวบุคคลในอีกองค์กรหนึ่ง จึงเป็นเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ควรจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างองค์กร ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ต่อมา ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นของ นายเด่น โต๊ะมีนา กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีก ๑๐๒ คน เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องเดียวกันกับที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติม พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคณะที่กล่าว มีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเหมือนกันทุกประการ จึงเป็นการสมควรที่จะรวมคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นจึงมีว่า คำร้องขอของประธานรัฐสภานี้เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าว เพื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๕/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ก็เป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในเมื่อเกิดมีผู้โต้แย้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวว่าเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประธานรัฐสภาเองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ประกอบกับได้มีบุคคลหลายฝ่ายออกมาวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย.... จึงเป็นเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ควรจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัย.... เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งอย่างรุนแรง.... ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศได้....” กรณีจึงอาจถือได้ว่ามีปัญหาจริงเกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นหรือคำปรึกษาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสมมติแต่เพียงอย่างเดียว ดังเช่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยเสนอเรื่องมาก่อนนี้และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยยกคำร้องไปแล้ว (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒) จริงอยู่ จนถึงขณะนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เพียงแต่มีมติไปแล้วเท่านั้น แต่ยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงยังไม่มีการคัดค้านใบสมัครของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเลย ทั้งนี้อาจทำให้มีการอ้างได้ว่ายังไม่มีการโต้แย้งหรือปฏิเสธสิทธิของผู้ใดจริง กรณีจึงยังไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ในลักษณะที่กว้างโดยให้รวมถึงความเห็นขัดแย้งที่มีจริง (แม้ภายในองค์กรเดียวกัน) แต่ยังไม่มีลักษณะเป็นถึงข้อพิพาทที่มีคู่ความด้วย และในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นโต้แย้งของบุคคลกลุ่มหนึ่ง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฝ่ายค้าน) ที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัยได้ ถึงแม้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนังสือแสดงเจตจำนง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา จะไม่มีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างกันแต่อย่างไรก็ตาม

อนึ่ง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ "วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น" ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ก็ตาม กรณีที่กำลังพิจารณานี้หาใช่เป็นเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามกฎหมายดังกล่าวไม่ แต่เป็นการลงมติวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโดยอาศัยการวินิจฉัยตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๒) และมาตรา ๓๑๕ โดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนี้

ประการสุดท้าย เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นและกรอบเวลาที่มีอยู่จำกัดในการหาข้อยุติแล้ว เห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยกคำร้องของประธานรัฐสภาโดยไม่ยอมวินิจฉัยเรื่องที่เสนอมานั้น อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความยุ่งยากนานาประการในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรกโดยไม่จำเป็น

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

ตามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่อง "ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา...ว่า เป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่" จะเห็นได้ว่าการตั้งประเด็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้างต้นนี้เป็นการตั้งประเด็นในลักษณะที่กว้างมาก เพราะเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้าง และครอบคลุมไปถึงประเด็นหลายประเด็นที่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งดูเสมือนจะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไป ทั้งๆ ที่ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติเหล่านั้นแต่ประการใด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดตามคำร้องและเหตุผลที่ผู้ร้องได้ยกขึ้นสนับสนุนความเห็นของตนแล้ว อาจสรุปได้ว่าประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย น่าจะมีแต่เพียงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งนั้น เป็นบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือไม่

ประเด็นที่จำกัดนี้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๑) .....

(๒) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๓) .....

(๔) .....”

มาตราดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง (ทั้งนี้ โดยไม่กล่าวถึงคุณสมบัติอื่นที่ผู้สมัครจะต้องมีอยู่แล้วตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ) ฉะนั้น ถ้าจะพิจารณามาตรา ๑๒๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญแต่เพียงลำพังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันที่พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี ก็ไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้

๒. อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ ที่บัญญัติในวรรคสองว่า “ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไป.....” และบัญญัติในวรรคสี่ว่า “มิให้นำบทบัญญัติ..... มาตรา ๑๒๖ (๒) ..... มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง.....” จึงเห็นได้ว่าบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่ามิให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) เกี่ยวกับการ “พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง” มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตามรัฐธรรมนูญเดิมนั้น เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ถึงแม้ว่าจะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งก็ตาม

๓. มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน.... สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง.....” นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นมติที่เป็นผลมาจาก

การนำบทบัญญัติถาวรมาตรา ๑๒๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยตรงและทันทีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันโดยมิได้คำนึงถึงบทบัญญัติเฉพาะกาล ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติห้ามมิให้นำมาตรา ๑๒๖ (๒) ดังกล่าวมาใช้บังคับกับบุคคลเหล่านี้ มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีผลเท่ากับเป็นการปฏิเสธสภาพบังคับของบทเฉพาะกาลดังกล่าว และเป็นการทำให้บทเฉพาะกาลนี้ไร้ผลทางกฎหมายโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีกรณีอื่นใดอีกแล้ว ที่บทเฉพาะกาลนี้จะถูกนำมาใช้ได้ ในทางกลับกัน ถ้าเป็นความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันที่พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่ครบกำหนดเวลาที่ระบุไว้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจริงแล้วละก็ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่ประการใดที่จะต้องกำหนดข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาล ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญถึงกับต้องบัญญัติข้อยกเว้นนี้ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงน่าจะตีความเป็นอย่างอื่นมิได้ นอกจากว่ารัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ที่จะกีดกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) นั่นเอง อนึ่ง มาตรา ๑๒๖ (๒) เป็นบทบัญญัติใหม่ที่เพิ่งจะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภารุ่นใหม่ต้องมาจากการเลือกตั้งเพียงวิธีเดียว ในขณะที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งหมายความว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ตราขึ้นไว้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะ ดังนั้น บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๑๒๖ (๒) ไว้นั้น จะมีผลใช้บังคับได้ก็เฉพาะสำหรับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดียวกัน และมิอาจมีผลครอบคลุมไปถึงบุคคลซึ่งได้เป็นสมาชิกวุฒิสภามาโดยการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญเดิม ทั้งนี้ ย่อมเป็นการยืนยันอีกทางหนึ่งด้วยว่าข้อยกเว้นมาตรา ๑๒๖ (๒) ที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ นั้น จะไม่มีที่ใช้ได้เลย นอกจากในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นนี้ จึงเป็นการตีความที่น่าจะขัดกับหลักการตีความกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายควรจะต้องได้รับการตีความในลักษณะที่ทำให้บทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับได้จริงเสมอไป

๔. ได้มีการเปรียบเทียบการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันระหว่าง (๒) กับ (๓) ของมาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยใน (๒) ใช้คำว่า “เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง” ในขณะที่ (๓) ใช้คำว่า “เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง” เนื่องจากการที่มีคำว่า “ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เฉพาะในกรณีของสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีผู้แสดงความเห็นว่า การใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันดังกล่าว

น่าจะหมายความว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะปฏิบัติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะที่แตกต่างกันกับสมาชิกวุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา ๑๒๖ (๓) บัญญัติห้ามมิให้บุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันสองสมัยนั่นเอง และไม่มีเหตุที่จะต้องกล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในมาตรา ๑๒๖ (๒) แต่ประการใด นอกจากนั้นแล้ว มาตรา ๓๑๕ วรรคสองและวรรคสามต่างก็กล่าวถึง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และ “สมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เช่นเดียวกัน ฉะนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในครั้งแรก ด้วยเหตุที่ว่าบุคคลเหล่านี้ “ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการอ้างอิงเหตุผลที่ขัดต่อถ้อยคำในบทเฉพาะกาลโดยตรงและอย่างโจ่งแจ้ง ส่วนเหตุผลอันแท้จริงที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างแน่นอนก็คือ มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๑๒๖ (๓) สำหรับสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันไว้นั่นเอง ไม่ใช่เป็นเพราะสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้น “ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้”

๕. เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๕ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีเหตุหรือเครื่องบ่งชี้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันจะไม่มีสิทธิเท่าเทียมกันในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งแรกที่จะมีขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จริงอยู่ ตามรัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ในทางตรงกันข้าม บุคคลที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองใดๆ ให้มากที่สุด และนั่นก็คือสาเหตุที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติว่า ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนจะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเกินระยะเวลาหนึ่ง จึงจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งต้องการจะปฏิรูประบบการเมืองโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย ก็ยอมรับความจำเป็นที่จะต้องมีบทเฉพาะกาล เพื่อรักษาสิทธิของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกไว้ในระบบใหม่ด้วย การนำระบบใหม่เช่นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาใช้เป็นครั้งแรกนั้น ก็สมควรที่จะเปิดโอกาสกว้างให้แก่บุคคลทั้งหลายเท่าเทียมกัน เพื่อการนี้ จึงจำเป็นต้องยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันที่ได้รับเลือกตั้งมาตามรัฐธรรมนูญเดิมซึ่งมิได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ การที่จะนำมาตรา ๑๒๖ (๒) มาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ชุดปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวข้องด้วยนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น เพราะมีผลเป็นการตัดหรือลิดรอนสิทธิของบุคคลบางกลุ่ม บางประเภท (คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน) เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น ทั้งนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญเดิม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง “สถานะของบุคคล” ซึ่งน่าจะเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เสียด้วยซ้ำไป อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๒๖ (๒) นั้น อาจถือได้ว่าลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีผลเสมือนกับเป็นการ “ลงโทษ” หรือ “รอนสิทธิ” ของบุคคล จึงไม่สมควรที่จะให้มีผลย้อนหลังไปกีดกันหรือตัดสิทธิของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญเดิม โดยเฉพาะในเมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่มีทางทราบล่วงหน้าได้เลยว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้เช่นนั้น และนี่ก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สมควรจะตีความข้อยกเว้นตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวในทางที่ไม่ให้มาตรา ๑๒๖ (๒) มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏตามบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งพยายามรักษาไว้ซึ่งสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ก่อนแล้ว

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ได้รับยกเว้นโดยผลของมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ จากลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ก็มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นเป็นครั้งแรกได้

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ