

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๓/๒๕๕๒

วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ได้มีหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ^๑ แจ้งว่าในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ วุฒิสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้วุฒิสภาพิจารณา มีมติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งนายอาชิส เบ็ญหาวัน เป็นผู้เสนอ แล้วลงมติให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาดังกล่าว จึงส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งส่งภาพถ่ายหนังสือของผู้เสนอญัตติดังกล่าวต่อวุฒิสภา มาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย หนังสือดังกล่าวมีใจความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรก ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ได้ แต่คุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้เหตุผลว่า บทบัญญัติของมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ เป็นการรับรององค์กรสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้ทำหน้าที่ต่างๆ ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ไปก่อนจนครบ ๔ ปี ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ เพราะฉะนั้น จึงไม่ถือว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉะนั้น ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ จึงได้บัญญัติยกเว้นเรื่องคุณสมบัติต่างๆ นั้นไว้ เพื่อเชื่อมต่อระหว่างบุคคลผู้มาทำหน้าที่จากรัฐธรรมนูญเก่ามาสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เท่านั้น

^๑ หนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๓๒๐๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ต่อมา สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ทำหนังสือคัดค้านคำวินิจฉัยนั้น โดยโต้แย้งว่าบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ใน วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต่อไปและบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ ได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕ (๒) และ (๓) มาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสาม ซึ่งหมายความว่าไม่ให้นำเรื่องอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการรับรอง สถานภาพตามวรรคสาม กล่าวคือ สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ และสามารถเข้าดำรง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้หากได้รับการเลือกตั้ง การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ผู้เสนอญัตติดังกล่าวจึงขอให้วุฒิสภามีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้อง มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องที่ผู้ร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอยู่ใน อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ แต่ก่อนที่จะ วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะของศาลรัฐธรรมนูญสักเล็กน้อยเพื่อประโยชน์ ในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาล ยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ใน อำนาจของศาลอื่น” จะเห็นได้ว่า ตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป (JURIDICTION DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE) จึงมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีใดๆ ได้ ถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าคดีนั้นๆ อยู่ในอำนาจของ ศาลอื่น ส่วนศาลอื่นตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหารนั้น ย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติว่าอยู่ในอำนาจของ ศาลนั้นๆ ดังนั้น ศาลเหล่านี้จึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง (JURIDICTION DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE)

ในการตีความกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับอำนาจของศาลนั้น มีหลักกฎหมายว่า การตีความเกี่ยวกับอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปจะตีความไปในทางขยายอำนาจของศาลนั้นได้ทราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจของศาลอื่น ส่วนการตีความเกี่ยวกับอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ต้องตีความอย่างเคร่งครัด กล่าวคือต้องไม่ตีความไปในทางที่ขยายอำนาจของศาลประเภทนี้ออกไปจากที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิฉะนั้น ศาลซึ่งเป็นผู้ตีความกฎหมายในการตัดสินคดีจะกลายเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเสียเอง

เมื่อได้ทราบฐานะของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะได้วินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ร้องเสนอมาหรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรานี้รับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติดังกล่าว คือ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” เป็นถ้อยคำที่ไม่แน่ชัด (VAGUE) และไม่ตายตัว ทำให้อาจตีความไปในทางที่ขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ดังนั้น จึงต้องตีความมาตรา ๒๖๖ โดยเคร่งครัดตามหลักการตีความที่กล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ ต้องตีความว่าปัญหาตามบทบัญญัติดังกล่าวหมายถึงปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น องค์กรใดตามรัฐธรรมนูญได้กระทำการใดตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่มีปัญหาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจกระทำการนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นโดยตรง กรณีเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หรือในกรณีที่องค์กรใดตามรัฐธรรมนูญกระทำการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นซึ่งกระทบกระเทือนถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งเป็นข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเป็น

ประการใด นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามนั้น ดังนั้น การที่ศาลยุติธรรมมีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมือง จึงกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญโดยตรง การที่ศาลยุติธรรมมีหมายห้ามชั่วคราวดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ (ดูคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๑)^(๒)

อนึ่ง คำว่า “องค์การนั้น” ที่ระบุในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การนั้น ดังนั้น “องค์กร” ที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้แก่องค์กรที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน^(๓)

(๒) ในการพิจารณามาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในชั้นคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เลขานุการคณะกรรมการฯ ได้ชี้แจงว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวง หรือกรม และไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรหนึ่งรัฐสักชุดเดียวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มี ก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ..... นอกจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย” บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ (คัดจากหนังสือ “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” โดย รศ. ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ และคณะ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒)

(๓) การตีความดังกล่าวน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้องค์กรใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ได้ แม้องค์กรนั้นจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องนั้นก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องเติมคำว่า “นั้น” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” (ดูเชิงอรรถ (๒) ข้างต้น) นอกจากนี้ การตีความเช่นนั้นยังเป็นการตีความที่สมเหตุสมผล (RATIONAL) เพราะถ้าให้้องค์การตามรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้องค์กรนั้นจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องนั้นก็จะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป เพราะตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ ต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ เว้นแต่กฎหมายจะให้อำนาจบุคคลนั้นใช้สิทธิฟ้องหรือร้องต่อศาลในเรื่องใดได้โดยชัดแจ้ง ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองที่มีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง นอกจากนี้ หากให้้องค์การตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้ ก็จะเกิดความสับสนวุ่นวาย เช่น ผู้เสียหายคนหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจออกหมายเรียกตนไปให้ถ้อยคำ แต่บุคคลนั้นไม่มีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จึงไปร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิทำเช่นนั้นได้ ก็จะเกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย

ตามที่ผู้ร้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องมิได้ชี้แจงว่าการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอย่างไร แต่ปรากฏตามหนังสือของผู้เสนอญัตติต่อผู้ร้องว่า ผู้เสนอญัตติเห็นว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๓๑๕ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวกับผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น กรณีตามคำร้องจึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องด้วยเหตุนี้ ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ