

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้ตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๑๕ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นับแต่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเตรียมการให้มีความพร้อมในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีเมื่อสภาทั้งสองสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาแล้วแต่กรณี โดยได้ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐสภาชุดปัจจุบันที่จะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมามีบางประเด็นในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเห็นที่แตกต่างกันอันอาจส่งผลกระทบต่อ การเตรียมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่สมบูรณ์ และอาจส่งผลกระทบต่อ การจัดการเลือกตั้ง และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ หากยังไม่มีข้อสรุปในประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันอยู่ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ เป็นการกำหนดรับรอง สถานภาพขององค์กรเดิม (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคหนึ่ง) ให้ทำหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญต่อไป และรับรองสถานภาพของสมาชิกขององค์กรเดิม (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง และวรรคสาม) ยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกว่าจะพ้นสมาชิกภาพตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ทั้งนี้ เป็นการกำหนดไว้ตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อเป็นการรับรองสถานภาพของบุคคลที่มีสถานภาพอยู่ก่อนที่กฎหมายประกาศใช้ การจะตรากฎหมายไปรอนสิทธิ หรือประโยชน์ที่บุคคลมีอยู่ก่อนจะกระทำไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงได้รับรองสิทธิสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ก่อน โดยไม่ให้นำมาตรา ๑๒๑ มาใช้บังคับ หรือรับรองสมาชิกบางคนไว้ตามลักษณะต้องห้าม หรือคุณสมบัติเฉพาะบุคคล ไม่ให้นำมาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๑๘ (๓) มาตรา ๑๒๗ มาใช้บังคับ หรือการรับรองให้มีสิทธิเหมือนกับบุคคลทั่วไป จึงไม่ให้นำมาตรา ๑๒๖ (๒) และ (๓) มาใช้บังคับ เป็นต้น ซึ่งเป็นการรับรองเฉพาะในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกของสภาชุดนี้ แต่ไม่ได้รับรองผู้เคยเป็นสมาชิกของสภาชุดนี้ ความในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ จึงเป็นการกำหนดรับรองสถานภาพของบุคคลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งตามสิทธิ และทำหน้าที่ที่จะพึงมีการรับรองสถานภาพจึงไม่มีลักษณะติดตัวบุคคล เมื่อพ้นเวลาคุ้มครองหรือการรับรองแล้ว สภาพดังกล่าวจึงต้องหมดไป ซึ่งแตกต่างจากคุณสมบัติที่ติดตัวบุคคลอยู่ตลอดไป ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญ และเหตุยกเว้นที่เป็นกรณีพิเศษที่กำหนดไว้เป็นบทเฉพาะกาลอย่างชัดเจน การที่บุคคลจะอ้างประโยชน์จากบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ไปใช้กับการสมัครรับเลือกตั้ง โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงไม่น่าจะกระทำได้ จึงต้องเป็นไปตามคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามอันเป็นบททั่วไปที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละสภา เว้นแต่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

แนวคิดที่สองเห็นว่า

(๑) บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ มีผลบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน คราบใดที่ยังไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพ ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหน้า ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ซึ่งจะต้องจัดก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลง สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติทั่วไปทั้งหมด เพราะมีบทยกเว้นไว้แล้ว กล่าวคือ ไม่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๒๕ (๒) ไม่ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า ตามมาตรา ๑๒๕ (๓) อย่างไรก็ดี บทยกเว้นเหล่านี้แทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้จะสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๓๓ เช่น แม้ไม่สำเร็จปริญญาตรีในวันสมัคร แต่ต้องสำเร็จปริญญาตรีเมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง มิฉะนั้นจะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๓ (๔)

(๒) ผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันไม่น่าจะเข้าข่ายของลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๓) เพราะมาตรา ๑๒๖ (๓) ห้ามเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มีให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันน่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อน บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียงแต่รับรองการคงสถานภาพไว้เท่านั้น

(๓) ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหน้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เพราะเป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๑) แม้จะมีบทเฉพาะกาล ยกเว้นตามมาตรา ๑๒๖ (๒) ก็ไม่มีผลประการใด

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ ประกอบวรรคห้า (๑) ที่กำหนดให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป เมื่อสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จะสิ้นอายุลง มีประเด็นพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนี้ หากประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างไรบ้าง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาความในมาตรา ๓๑๕ แล้ว เห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป จึงเห็นสมควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๑. บทบัญญัติมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ ที่ไม่ให้นำบทบัญญัติในบททั่วไปในบางมาตรามาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนั้นมีสภาพบังคับเฉพาะกาลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือมีสภาพบังคับเป็นลักษณะติดตัวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องตลอดไป หรือมีขอบเขตครอบคลุมบุคคลหรือเวลามากน้อยเพียงใด

๒. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปครั้งแรกที่จะจัดให้มีขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปีตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑)

๒.๑ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันนี้ จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามในลักษณะใด ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ หรือ

๒.๑.๒ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ หรือ

๒.๑.๓ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่บางมาตรา ในกรณีนี้มีบทบัญญัติใดที่ได้ยกเว้นไว้ในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ มีผลใช้บังคับบ้าง

๒.๑.๔ ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนหรือต้องไม่พ้นจากสมาชิกภาพในวันสมัครรับเลือกตั้ง

๒.๒ กรณีสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนี้ จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามลักษณะใด ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ หรือ

๒.๒.๒ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตาม มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ หรือ

๒.๒.๓ บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่บางมาตรา ในกรณีนี้มีบทบัญญัติใดที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ มีผลใช้บังคับบ้าง

๒.๒.๔ ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาก่อน หรือต้องไม่พ้นจาก สมาชิกภาพในวันสมัครรับเลือกตั้ง

๒.๓ ถ้าหากวินิจฉัยว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนี้ เป็นไปตามข้อ ๒.๑.๒ หรือ ๒.๑.๓ และ ๒.๒.๒ หรือ ๒.๒.๓ แล้วแต่กรณี สภาพบังคับจะมีผลเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) หรือจะมีสภาพบังคับกับ สมาชิกหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ตลอดไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงข้อหาหรือว่า ปัญหาดังกล่าวทั้งสองข้อ คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะแก้ไขอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่างๆ และมีใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัย เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นที่ไม่ตรงกันเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถหาข้อยุติ และดำเนินการได้ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัย จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ