

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>(๑)</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันทำหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) มีใจความว่า ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมี คำแนะนำตามคู่มือมอบให้ผู้สมัครด้วยนั้น คู่มือดังกล่าวมิได้อธิบายนิยามคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) ไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้สมัครเข้าใจว่าตนเอง มีคุณสมบัติครบถ้วน หลังจากปิดการรับสมัครครบ ๗ วันแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้อำนวยการประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว

ต่อจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความขยายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษา จังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการ ตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ

(๑) เสนอตามหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๖๕๒ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓

เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบุคคลใดมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง

ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ผู้ร้องส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุมานได้ว่า เรื่องนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เพื่อยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของชาติ และประชาชนอันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคต ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่าหมายความรวมถึงคณะกรรมการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและได้ประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จนเป็นผลให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังอีกดังกล่าวแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้งไว้แล้ว และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลังกลับมาตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีก ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในเบื้องต้น จะวินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิม มาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงานยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เห็นชอบ มีข้อความ ดังนี้

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”<sup>(๒)</sup>

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และในการประชุมครั้งนี้ เลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่ง เกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มี ก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะมีซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เดียวว่า “ไม่ใช่อำนาจของตนด้วย”<sup>(๓)</sup>

หลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ โดยไม่มีการแก้ไข

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามมาตรา ๒๖๖ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

(๒) ร.ศ. มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรุงเทพฯ ฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๔๒ หน้า ๔๑๕

(๓) ร.ศ. มন্ত্রী รูปสุวรรณ, อ้างแล้ว

พิจารณาแล้ว ปรากฏตามหนังสือของ นายอุตร ตันติสุนทร กับคณะ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ที่มีไปถึงผู้ร้องว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมลงชื่อในหนังสือดังกล่าวมีความเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นมูลกรณีของเรื่องนี้จึงมีว่า การกระทำ (คำวินิจฉัย) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมายถึงกรณีที่มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ซ้ำซ้อนกันหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แย้งว่าอำนาจหน้าที่ใดไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนดังกล่าวแล้วข้างต้น

โดยที่มูลกรณีของเรื่องนี้มีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ฉะนั้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ