

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของ นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๘๕ คน ซึ่งเห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย โดยเอกสารที่ประธานรัฐสภาส่งมาสรุปได้ว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ ๕๕/๒๕๕๒ (๑๘๗) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรก ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ได้

สำหรับคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ กล่าวคือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ส่วนข้อห้ามมาตรา ๑๒๖ (๓) เรื่องการเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มาก่อนการรับสมัครรับเลือกตั้งนั้น เห็นว่านำมาใช้บังคับยังไม่ได้ เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าวมาแล้ว

๒. สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน มีความเห็นว่ามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๒๖ (๑) (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๘๕ คน ได้โต้แย้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภา...” และบทบัญญัติมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕...” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมิใช่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาครั้งต่อไปได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๖ (๑) (๒) ดังนั้น มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการรับรองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในชุดปัจจุบันต้องเสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นครั้งแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง วรรคสาม ก็ได้บัญญัติรับรองสมาชิกภาพของสมาชิกทั้งสองสภาไว้ทำนองเดียวกันหรือเหมือนกัน ก็ควรมีสถานภาพของความเป็นสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกได้ ก็ควรวินิจฉัยด้วยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกได้ด้วย

ประธานรัฐสภาพิจารณาเหตุผลดังกล่าวแล้วเห็นว่า เมื่อมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้ง และส่งผลกระทบต่อสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวบุคคลในอีกองค์กรหนึ่ง จึงเป็นเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ควรจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย

ต่อมาระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาได้ส่งความเห็นของ นายเด่น โต๊ะมีนา กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๐๓ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นเดียวกันกับความเห็นของ นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๕๕ คน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๕๕ คน และรวม ๑๐๓ คน ที่ประธานรัฐสภาส่งมาให้พิจารณาวินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานรัฐสภาส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงถึงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะได้โต้แย้งขึ้นกรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) อีกทั้งกรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ โดยตรงศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีภารกิจทางการเมือง โดยไม่เป็นฝักฝ่าย จึงห้ามมิให้สังกัดพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๖ (๑) และห้ามผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๖ (๒)

อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่าน ได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาหรือเมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓ แล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงจะต้องถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามความหมายของมาตรา ๑๒๖ (๒) ด้วย

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ บัญญัติมิให้นำมาตรา ๑๒๖ (๒) มาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์อันชัดแจ้งที่ยกเว้นข้อห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันด้วย

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะมิให้ผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง โดยห้ามมิให้สังกัดพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๖ (๑) ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะสังกัดพรรคการเมืองมิได้ หากผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ และประสงค์ที่จะเข้าสู่วุฒิสภา ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-partisan political institution) ก็จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ มิให้นำมาตรา ๑๒๖ (๒) มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันจึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรกได้ ทั้งนี้ จะนำข้ออ้างที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันจะมีข้อได้เปรียบผู้สมัครคนอื่นๆ เพื่อมาลิดรอนสิทธิมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ให้ข้อยกเว้นตามบทเฉพาะกาลนี้ตลอดไป แต่ได้จำกัดเงื่อนไขไว้เป็นการชั่วคราว สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นเป็นคราวแรกเท่านั้น ข้อยกเว้นดังกล่าวจึงเป็นแต่เพียงป้องกันการลิดรอนสิทธิ มิใช่เป็นการให้สิทธิที่ก่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแต่อย่างใด

มาตรา ๓๑๕ เป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้เฉพาะระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน การยกเว้นมิให้นำมาตรา ๑๒๖ (๒) มาใช้ จึงเป็นการเฉพาะเพื่อมิให้เป็นการลิดรอนสิทธิผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรกเท่านั้น แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาคราวต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเลือกที่จะเข้ามาสู่วิถีทางการเมืองใหม่ที่เป็นการเมืองแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้ โอกาสนี้มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน แต่จะต้องเป็น

ไปตามกติกาของรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ (๑) ถึง (๔) และเป็นบุคคลผู้ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๑) ถึง (๔)

จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ (๒) จึง มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรกได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามใดๆ ตามมาตรา ๑๒๖ (๑) และ (๔) ด้วย

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ