

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มหนึ่งยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยสืบเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามอบให้ผู้สมัคร ซึ่งคู่มือดังกล่าวมิได้อธิบายคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) ไว้แต่อย่างใด ทำให้ผู้ที่สมัครเข้าใจว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วนหลังจากปิดการรับสมัครครบถ้วน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผู้สมัครแต่ละรายว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายรวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องเสียสิทธิจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) เพราะเป็นการตีความมาตรา ๑๐๕ (๑๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) จนเป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังที่ได้รับสมัคร และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สอง ได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น ต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

๑. ตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องมาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
๒. การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
๓. อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดนิตสัมพันธกับบุคคลอื่นได้
๔. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ

เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา บุคคลใดมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่าหมายรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้มีประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ต่อมาภายหลัง กลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ระหว่างพิจารณาคำร้องของประธานรัฐสภา พันตำรวจเอก เจือ อัมรนนท์ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุทัยธานี ได้ยื่นคำร้องขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นจึงให้งดเสีย

พิเคราะห์คำร้องของประธานรัฐสภาแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภา มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึงจะต้องมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือมีปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้น องค์กรนั้นๆ หรือประธานรัฐสภาจึงจะมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่ง ถูกคณะกรรมการ การเลือกตั้งตีความว่าเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ทำให้ไม่มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ที่เสียสิทธิดังกล่าวจึงขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยอ้างเหตุผลตามที่ปรากฏในคำร้อง เห็นว่าผู้ที่เสียสิทธิดังกล่าวหาใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้มีปัญหา หรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของตนเอง หรือมีปัญหาขัดแย้งกับองค์กรตาม รัฐธรรมนูญอื่นแต่อย่างใด กรณีตามคำร้องเป็นเพียงกลุ่มผู้สมัครที่เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมิใช่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาขัดแย้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิใช่เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่างๆ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นประธานรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจ เสนอปัญหาตามคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างบทบัญญัติดังกล่าว และหากถือว่า ประธานรัฐสภาสามารถเสนอปัญหาใดๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้มิใช่ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจของประธานรัฐสภาย่อมจะซ้ำซ้อนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนั้นตามคำร้องได้ขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งไม่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ