

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

## เรื่อง การปฏิบัติตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือ<sup>(๑)</sup> กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง  
บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิ  
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย<sup>(๒)</sup>

(๑) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ สต ๐๐๐๑/๑๐๒๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

(๒) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย น่าจะเนื่องมาจากว่า คณะกรรมการฯ ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยกำหนดว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้เลขานุการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป (ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๑๐๒ และข้อ ๑๑๘ ทวิ)

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสงสัยว่า ข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่ แม้ว่าผู้ร้องจะมีได้ชี้แจงว่า การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใด แต่การที่ผู้ร้องกล่าวว่ามีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่ไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่าแต่เดิม มาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงานยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความ ดังนี้

ผู้ทำควินิจฉัยมีความเห็นว่า การตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จะต้องตีความไปในทางที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองและบังคับตามดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ และมาตรา ๑๑๘ หลักการพื้นฐานดังกล่าวประการหนึ่งก็คือพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขของประเทศทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้ผู้ร้องสามารถแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้เอง หากเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”<sup>(๓)</sup>

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ เลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ”

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะมีซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย (บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒๔ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐)<sup>(๔)</sup>

หลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแก้ไข<sup>(๕)</sup>

ตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามมาตรา ๒๖๖ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ามีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มูลกรณีของเรื่องตามคำร้องนี้จึงได้แก่ปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มิใช่ปัญหา

(๓) และ (๔) ร.ศ. มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรุงเทพฯ ฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๒ หน้า ๔๑๕

(๕) ร.ศ. มนตรี รูปสุวรรณ, อ้างแล้ว.

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพราะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

อนึ่ง ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐๗ ให้อำนาจเช่นนี้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>(๖)</sup> ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากกรณีที่ต้องตีความเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยเรื่องหรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่มูลกรณีของเรื่องตามคำร้องของผู้ร้อง มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ฉะนั้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”