

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๕

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕

เรื่อง กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ได้รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ซึ่งได้อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๒ เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวนุญเนียร กรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องพ้นจากตำแหน่ง

๒. สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ขณะนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะในกิจการที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๓ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ นั้น มิใช่เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) แต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรรมการการเลือกตั้งถือเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมี

ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ ประกอบกับปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่รักษาการอยู่ต้องดูแล ซึ่งมีการรับรองไว้ชัดเจนแล้วในมาตรา ๑๖๘ (๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพและรักษาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ยังคงมีหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติถือเป็นหน้าที่ที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ มีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการกระทำอันต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเพียงตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง หากเป็นการดำเนินการที่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งขณะนี้ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด โดยมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย ๒ กลุ่ม ได้มีความเห็นโต้แย้งกันอย่างชัดเจน ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจจึงไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ นอกจากการส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๓. ในฐานะประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องแล้ว เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะสามารถยื่นคำร้องคดีนี้ได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ตามหนังสือของประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ เห็นว่า กรณีขอให้

วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ “ความเป็นกลางทางการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นคนละเรื่องกัน และไม่เข้ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนปัญหาว่า สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะสามารถยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า

“เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่”

และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุม วุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การประชุมที่ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒๓ โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๓ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๖๔ (๓) มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๕ (๓) มาตรา ๒๕๓ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภานำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”

ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังสามารถทำหน้าที่ต่อไปได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ตรวจสอบไม่ขาดตอนลง และ การเข้าชื่อคำร้องนี้เป็นการทำในฐานะส่วนตัวของสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่เป็นการประชุมวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๖๘ บัญญัติให้ประชุมได้เฉพาะ (๑) (๒) และ (๓) เท่านั้น ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๕ คน จึงมีอำนาจเข้าชื่อในคำร้องต่อประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้

ส่วนเรื่องจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต้องมีเท่าใดนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาได้ เห็นว่า ขณะยื่นคำร้องปรากฏว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดเพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และอยู่ระหว่างการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ต่อไปได้ (รักษาการ) เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงยังคงเหลือแต่สมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น จึงต้องนับว่า สมาชิกวุฒิสภาเต็มจำนวนมี ๒๐๐ คน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๕ คน เกินกว่าจำนวนหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภา กรณีเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒

ปัญหาต่อไปว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้น กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติเฉพาะว่าต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ทั้งในขณะแต่งตั้งและขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วย หากกรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติดังกล่าวจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งทันที ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรักษารัฐธรรมนูญ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด และคุณสมบัติเฉพาะของกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถือว่าเป็นหัวใจของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ มีผลให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้เลือกตั้งใหม่ ประกอบกับเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ลงมติไม่เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ๒ คน ที่ขาดอยู่ แสดงให้เห็นว่า คุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งที่ระบุว่าต้องมี

ความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญ
ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๕ คน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณา
วินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระฐาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ