

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๘

วันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคน ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ได้รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสามสิบห้าคน เพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ว่า กรรมการการเลือกตั้งสามคน คือ พลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวิระชัย แนวบุญเนียร เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและขาดไร้ซึ่งความสัตย์สุจริต ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖

ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา พิจารณาเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ขณะนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่ง มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่าการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายมหาชนจะต้องนำนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องตีความตามลายลักษณ์อักษร และต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะในกิจการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เท่านั้น แต่ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๑ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ นั้น มิใช่เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) แต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๒ ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการตีความเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๖๘ นั้น จะต้องตีความในลักษณะที่เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ จึงเห็นได้ว่ากรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา ประกอบกับปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ก็ถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่รักษาการอยู่ต้องดูแล ซึ่งมี

การรับรองไว้ชัดเจนแล้วในมาตรา ๑๖๘ (๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพและรักษาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ยังคงมีหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติก็ถือเป็นหน้าที่ที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาจึงเห็นว่า ขณะนี้ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด โดยมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย ๒ กลุ่ม ได้มีความเห็นโต้แย้งกันอย่างชัดเจน ในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องแล้ว เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และรับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคนที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ หรือไม่ ซึ่งมีประเด็นพิจารณารวมสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ประธานรัฐสภาจะส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๔๒ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคำร้องนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๑๔๒ กำหนดไว้แต่กรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยที่ประธานรัฐสภาซึ่งได้รับคำร้องมา ยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนพิจารณาตรวจสอบคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาว่า เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ หรือไม่ อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่ยื่นคำร้อง ก็ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงองค์ประกอบของวุฒิสภาที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่ปัญหาขององค์กรวุฒิสภา จึงถือว่ายังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ตามคำขอจึงเป็นเพียงการหารือ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคนที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ บัญญัติให้อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปี นับแต่วันเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และในกรณีที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ก็บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยมีอำนาจดำเนินการได้เฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) ถึง (๓) เท่านั้น และการที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้ นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนี้ คือ ผู้ร้องจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญและเป็นการร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ ประธานรัฐสภา จึงจะสามารถส่งคำร้องนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒

กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพได้สิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพตามอายุของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๓ (๑) โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ได้เฉพาะการทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) ถึง (๓) แต่ตามคำร้องเป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยถึงความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นกรณีที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงจะสามารถทำหน้าที่ต่อไปได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ ประกอบมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง กรณีตามคำร้องจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้อง จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕