

คำวินิจฉัยของ นายพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕

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

ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตร์ชัย และนายวิระชัย แนวนุญเษียร กรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและขาดไว้ซึ่งความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่สมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖ ดังข้อเท็จจริงและเหตุผลต่อไปนี้

๑. พฤติการณ์ละเว้นหรือวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบ

นับแต่นายกรัฐมนตรี พ้นตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนมิได้รับผิดชอบรักษาหน้าที่ใช้อำนาจที่มีจัดการดูแลให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แสดงถึงความไม่เป็นกลางทางการเมือง ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่อย่างชัดเจน เป็นหลายกรรมหลายวาระดังนี้

๑.๑ การกำหนดวันเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ยอมให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งอันถูกละหุกรไว้เหตุผลเป็นการเอาเปรียบพรรคฝ่ายค้าน เป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิประท้วงโดยไม่ส่งสมาชิกร่วมลงสมัครรับเลือกตั้ง ยังความเสียหายเกิดเป็นการเลือกตั้งอันไม่เป็นธรรมจนศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด ในที่สุด

๑.๒ การจัดหาเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามได้มีคำสั่งให้จัดหาเลือกตั้งหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในลักษณะที่ให้ผู้อื่นเห็นการกาบัตรเลือกตั้งได้ อีกทั้งยังแก้ไขรูปแบบบัตรเลือกตั้ง โดยย้ายตำแหน่งช่องกาบัตรสำหรับผู้ที่ไม่ใช่สิทธิเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาขม่อมล่างขวาของบัตร จนเมื่อผู้ใดกาบัตรในช่องนี้ก็จะสามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งให้มีการนำรูปและบัตรผู้สมัครเข้าไปติดไว้หน้าคูหาเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงก็มีผู้สมัครเพียงเบอร์เดียวคือ เบอร์ ๒ หรือบางเขตมีผู้สมัครพรรคเล็กอีกหนึ่งเบอร์ด้วยเท่านั้น พฤติการณ์ดังกล่าวทำให้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเลือกตั้งต้องกระทำโดยตรงและลับไว้ผลบังคับโดยสิ้นเชิง มีผลเบี่ยงเบนเป็นคุณต่อพรรคใหญ่ คือ พรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจน

๑.๓ การจัดการเลือกตั้งใหม่ ตามกฎหมายเลือกตั้งได้ระบุว่า หากเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครเพียงคนเดียว ผู้สมัครนั้นต้องได้คะแนนร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนขึ้นไป หากไม่ถึงเกณฑ์ก็ต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน ๓๐ วัน ทำให้พรรคไทยรักไทยต้องประสบปัญหาที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตที่ไม่ใช่ฐานเสียงของตน ในท่ามกลางทางตันของพรรคไทยรักไทย กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามได้วินิจฉัยตีความกฎหมายเลือกตั้งว่า “การเลือกตั้งใหม่” ให้รวมถึงการเปิดรับสมัครใหม่ด้วย ซึ่งก็หมายความว่า เปิดโอกาสให้มีผู้สมัครจากพรรคเล็กลงมาสมัครช่วยให้พรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้งในเขตที่เหลือโดยไม่ต้องได้คะแนนถึงร้อยละ ๒๐ นั่นเอง แนวทางการตีความเช่นนี้ขัดแย้งต่อการตีความเดิมของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เคยยืนยันมาตลอดว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งถือเป็นกระบวนการต่อเนื่อง เมื่อรับสมัครเสร็จสิ้นไปแล้วจะมีการรับสมัครใหม่อีกไม่ได้

๑.๔ การเวียนเทียนผู้สมัคร มีผู้สมัครคนเดิมที่เสร็จภารกิจในเขตอื่นแล้วมาลงสมัครในเขตที่มีปัญหา เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แพ้ในเขตอื่นมีสิทธิมาลงเลือกตั้งในเขตใหม่ได้ในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน แต่กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามได้มีหนังสือเวียนชี้แจงโดยคลุมเครือไปยังกรรมการการเลือกตั้งเขตที่เกี่ยวข้องว่าไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่จะหยิบยกขึ้นมาตัดสินสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ใด แม้ต่อมาศาลฎีกาจะมีคำสั่งเพิกถอนการรับสมัครเช่นนี้ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามกลับเพิกเฉยไม่แก้ไขความผิดพลาดในเขตอื่นปล่อยให้การลงคะแนนในวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ดำเนินการต่อไปจนพรรคไทยรักไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเหล่านี้สมประสงค์

๑.๕ การเร่งรัดการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย ในเวลาที่เหลือเพียง ๕ วัน จากวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งถือว่าไม่เที่ยงธรรมกับผู้สมัครคนใหม่เพราะมีเวลาหาเสียงเพียง ๑ วัน แต่ผู้สมัครคนเดิมได้มีเวลาหาเสียงมาก่อนแล้ว ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัคร นอกจากนี้ กรรมการการเลือกตั้งยังเข้าแทรกแซงอำนาจกรรมการการเลือกตั้งเขตให้รับผู้สมัครโดยไม่มีเงื่อนไข จนกรรมการการเลือกตั้งเขตลาออกไปหนึ่งจังหวัด และเกิดปฏิกิริยาเป็นการประท้วงของประชาชนขึ้น โดยทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้น กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามได้พยายามเร่งรัดประกาศผลรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกเขตเพื่อให้มีการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกตามการผลักดันของพรรคไทยรักไทย

๑.๖ การละเว้นไม่สะสางปัญหาจ้างวานพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง ได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริงตามแรงกดดันของสังคม และเมื่อคณะอนุกรรมการเร่งทำงาน จนได้ผลสอบสวนชัดเจนว่า คดีมีมูล กรรมการการเลือกตั้งก็สั่งการให้ดำเนินการยุบพรรคเล็กและลงโทษเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนผู้จ้างวานกลับไม่สนใจและมีมติให้สอบเพิ่มเติมต่อไปอีก ซึ่งเมื่อถึงเวลาที่จะต้องเร่งรัดประกาศผลรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็กลับละเว้นไม่นำปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาสอบสวนว่ามีเขตเลือกตั้งใดบ้างที่ได้ผลการเลือกตั้งมาจากการจ้างวานให้ลงสมัคร แล้วมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับรองผลการเลือกตั้งในเขตนั้น

๒. ความไม่เป็นกลางทางการเมือง ผู้ร้องเห็นว่าการละเว้นหรือการวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายดังที่กล่าวมาทั้งหมดเพียงพอที่จะสรุปว่า เป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความไม่เป็นกลางและความไม่สุจริตของบุคคลทั้งสาม เพราะการฝ่าฝืนกฎหมายในครั้งนี้นี้เกิดขึ้นซ้ำซากทุกขั้นตอนในกระบวนการ และทุกการกระทำล้วนมุ่งไปที่จะทำอย่างไรให้การเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบทุกเขตสมประสงค์ของพรรคไทยรักไทย

๓. คุณสมบัติความเป็นกลางทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องเห็นว่าเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่กรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีอยู่ตลอดไป ไม่เฉพาะแต่ในชั้นสรรหาเท่านั้น การขาดคุณสมบัตินี้จึงเกิดขึ้นได้สองทางคือ ตัวกรรมการการเลือกตั้งได้แสดงพฤติกรรมให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ถึงความไม่เป็นกลางทางการเมืองโดยตรง หากปรากฏก่อนหรือหลังเข้ารับตำแหน่งก็ถือเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง เมื่อกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำฝ่าฝืน

อยู่ในสถานภาพที่อาจทำลายความเป็นกลางได้ เช่น ไปเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ เป็นต้น กฎหมายก็จะกำหนดว่ามีลักษณะต้องห้ามไม่อาจวางใจให้อยู่ในตำแหน่งได้เช่นกัน การขาดคุณสมบัติความเป็นกลางด้วยพฤติการณ์ที่ปรากฏนี้ ถือเป็นมาตรการตรวจสอบที่ต้องมีอยู่ตลอดเวลา เคียงคู่กันไปกับมาตรการป้องกัน คือ ควบคุมมิให้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายด้วย จึงจะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือตลอดไป

๔. ปัญหาการใช้กฎหมาย ผู้ร้องเห็นว่า

๔.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๓) ข้อความว่า “ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕” มีแนวทางตีความได้เป็นสองนัย คือ นัยที่หนึ่งคำว่า คุณสมบัติในที่นี้ หมายถึง คุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ เท่านั้น ส่วนลักษณะต้องห้ามก็หมายถึงที่มีอยู่ในมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕ ส่วนคุณสมบัติ “ความเป็นกลาง” ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๓๖ มิได้ระบุไว้ในมาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๓๕ จึงนำมาใช้ถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งมิได้ นัยที่สอง คำว่า คุณสมบัติเป็นคำกลาง หมายถึง คุณสมบัติในทุกมาตราที่กรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีทั้งความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓๖ และคุณสมบัติอื่นตามมาตรา ๑๓๗ ส่วนลักษณะต้องห้ามกฎหมายได้แยกบทบัญญัติไว้ต่างหากโดยใช้คำว่า “หรือ” ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕ ผู้ร้องเห็นว่า การตีความตามนัยที่สองให้ผลที่ถูกต้องสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔.๒ ปัญหาการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ถือเป็นหน้าที่ประจำที่จะต้องให้ผู้ดูแลรักษาการอยู่ตลอดเวลา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๓) ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพและรักษาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ยังมีหน้าที่เข้าประชุมในที่ประชุมวุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระได้ การยื่นคำร้องให้วินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติก็เป็นหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกัน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาการรักษาการจึงยังคงต้องมีหน้าที่ตรวจสอบกรรมการการเลือกตั้งด้วย

ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาย่อมปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะกิจการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เท่านั้น แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

วุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๓ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ นั้น มิใช่เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) แต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สามารถเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๖๘ จะต้องตีความในลักษณะที่เป็นไปเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา ประกอบกับปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่รักษาการอยู่ต้องดูแล ซึ่งมีการรับรองไว้ชัดเจนในมาตรา ๑๖๘ (๓) ดังนั้น การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติก็ถือเป็นหน้าที่ที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด โดยมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยสองกลุ่ม มีความเห็นโต้แย้งกันอย่างชัดเจน ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ นอกจากการส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จะสามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

๒. หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ สามารถยื่นคำร้องตามข้อ ๑ ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคน คือ พลตำรวจเอก วาสนา

เพิ่มลาก นายปริญญา นาคฉัตรีย์ และนายวิระชัย แนวนุญเนียร กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ต่อมาประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ได้มีสมาชิกวุฒิสภำจำนวน ๓ คน มีหนังสือถึงประธานรัฐสภาขอให้ยับยั้งการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจหน้าที่แก่สมาชิกวุฒิสภำรักษาการทำหน้าที่อื่นนอกจากหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ ดังนั้น การเข้าชื่อเพื่อร้องขอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ของสมาชิกวุฒิสภำทั้ง ๓๕ คน จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ แตกต่างจากความหมายในมาตรา ๑๓๖ เนื่องจากเป็นคนละเรื่องกัน ความตามมาตรา ๑๓๖ เป็นพฤติกรรม เป็นบทบาทหรือการกระทำของบุคคล เมื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาและได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จนได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ย่อมต้องแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หากปรากฏในภายหลังว่า ผู้นั้นไม่เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓๖ ต้องดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ใช่ดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒

ตามคำร้องดังกล่าวมีประเด็นพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๖ กำหนดว่า “คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง
- (๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง
- (๔) มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง
- (๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวไปด้วย

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกัน
จำนวนยี่สิบชุด”

ข้อ ๑๒ กำหนดว่า “กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่
รับคำร้องไว้ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

ฯลฯ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ตามคำร้อง ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาผู้ร้องได้ยื่นคำร้อง
เป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง จึงให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง
แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และตามข้อกำหนด
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคสอง ได้หรือไม่

พิจารณาคำร้องข้อ ๔ ความว่า “ในฐานะประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาตามมาตรา ๕๑
วรรคสอง และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องแล้ว
เห็นว่า มีสมาชิกวุฒิสภำร่วมลงชื่อในคำร้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องดังกล่าวเพื่อให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” แล้วเห็นว่า ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้มีหน้าที่ในการส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภำที่เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา
เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบเงื่อนไขการยื่นคำร้อง
ของสมาชิกวุฒิสภำแล้วตัดสินใจส่งคำร้องดังกล่าวนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้ว
ตามคำร้องไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด จึงไม่มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ คงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ บัญญัติว่า “กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔)

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(๗) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติว่า “กรรมการการเลือกตั้งต้อง

- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของผู้ที่ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้ที่ได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือ แสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ที่ไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑)๓๓

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕

๑)๓๓”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติว่า “ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

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

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภานำที่เลือก 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) การประชุมที่วุฒิสภานำที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ที่ถือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้
บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ
(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่
ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรืออนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวคิดของนิติรัฐซึ่งหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นหลักในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐออกจากกันเพื่อการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญนี้มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่มีมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ดังนั้น การทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการให้เป็นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาซึ่งหลักการนี้ปรากฏรับรองไว้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ ประกอบมาตรา ๑๖๘ (๓) ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งแม้จะพ้นจากสมาชิกภาพตามวาระแล้วแต่ก็ยังคงต้องทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐองค์หนึ่ง รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติก็ย่อมต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์ อันจะส่งผลให้เกิดการปกป้องประโยชน์สาธารณะและให้เกิดความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้การดำเนินการของรัฐผ่านระบบตัวแทนเป็นไปโดยอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบจากองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งนั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรสำคัญที่เป็นกลไกในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างใกล้ชิดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ ประเด็นข้อโต้แย้ง ของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓ คน ที่ขอให้ประธานรัฐสภายับยั้งการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อทั้ง ๓ คน ไม่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้ง คนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจหน้าที่ แก่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องทำหน้าที่ต่อไปในระหว่างที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ทำหน้าที่อื่นได้นอกจากหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เท่านั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุ ของวุฒิสภาสิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ ได้บัญญัติว่า ในระหว่างที่อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่จะเข้ากรณีตามมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) จึงจะประชุมวุฒิสภาได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๖๘ รัฐธรรมนูญห้ามวุฒิสภาดำเนินการประชุมในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ โดยมีข้อยกเว้นให้ดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิการยื่นคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ซึ่งการใช้สิทธิของสมาชิกวุฒิสภาในการเข้าชื่อยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ดังกล่าวเป็นสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเข้ารับหน้าที่และจะยังคงอยู่ตลอดไปจนกว่า จะมีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่เข้ารับหน้าที่แทน สิทธิการยื่นคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ไม่ได้ถูกห้ามโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแม้จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดรักษาการก็ยังคงมี อำนาจหน้าที่โดยสมบูรณ์ ยกเว้นการประชุมวุฒิสภาที่ทำได้เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติไว้ เท่านั้น

ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคนเข้าชื่อเสนอคำร้องต่อ ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้อง แล้วเห็นว่าถูกต้อง จึงยอมถือได้ว่ามีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว แม้ว่าจะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและมีเพียงวุฒิสภาซึ่งต้องทำหน้าที่ต่อไป

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาย่อมคำนวณจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่มีอยู่ขณะที่ยื่นคำร้องแต่เพียงสภาเดียวได้ การให้ความเห็นต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามแนวทางดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่องไม่ให้เกิดสูญญากาศหรือช่องว่างของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสามคนที่เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อทั้งสามสิบสองคนไม่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในกรณีนี้จึงเป็นการให้ความเห็นต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นพิจารณาต่อไปตามข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามคนมีว่า “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ แตกต่างจากความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ เนื่องจากเป็นคนละเรื่องกัน ความตามมาตรา ๑๓๖ เป็นพฤติกรรมเป็นบทบาท หรือการกระทำของบุคคล เมื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาและได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จนได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ย่อมต้องแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์หากปรากฏในภายหลังว่าผู้นั้นไม่เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓๖ ต้องดำเนินการตามขบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ใช่การดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒” นั้น เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญอย่างยิ่งวดโดยเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เข้ามาทำหน้าที่ “ความเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริต” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานอันเป็นฐานที่มาของการเข้าสู่อำนาจรัฐและเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่ต้องดำรงต่อเนื่องไปอันเป็นฐานสำคัญของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ทำหน้าที่กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานดังกล่าวทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ โดยจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งจากภายในองค์กรและจากภายนอกองค์กร สำหรับคำว่า “ความเป็นกลางทางการเมือง” แม้ว่าจะถือเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่จะเป็นหลักประกัน

ความเที่ยงตรงในการใช้อำนาจรัฐ แต่คุณสมบัติของความเป็นกลางหรือความไม่เป็นกลางทางการเมือง ย่อมสะท้อนจากพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ซึ่งการกระทำที่ไม่เป็นกลางทางการเมือง อาจหมายความถึง “การกระทำในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

๑. การกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อันเป็นการกระทำที่อาจ “ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ซึ่งย่อมต้องถูกตรวจสอบตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ และนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ ตามกระบวนการที่บัญญัติใน รัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ซึ่งย่อมต้องถูกตรวจสอบ โดยศาลยุติธรรม หากมีการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลยุติธรรม

๒. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งเป็นการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งย่อมต้องถูกตรวจสอบ โดยศาลยุติธรรม หากมีการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลยุติธรรม”

อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรรมการการเลือกตั้งกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หากการกระทำดังกล่าวมีพยานหลักฐานมาแสดงยืนยัน ก็ย่อมถือว่าขาดคุณสมบัติความเป็นกลางทางการเมืองอันเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ (๓) บัญญัติให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕ ข้อความที่ว่า “ขาดคุณสมบัติ” ย่อมหมายถึงคุณสมบัติพื้นฐานที่ปรากฏในทุกมาตราของรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ในส่วนที่ ๔ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมี คุณสมบัติดังกล่าวตลอดไปประการหนึ่ง และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕ อีกประการหนึ่ง โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ประการเดียวเท่านั้น เพราะถ้อยคำในมาตรา ๑๔๑ (๓) ได้แยกลักษณะต้องห้าม มาบัญญัติไว้ต่างหากโดยใช้ถ้อยคำว่า “หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕” ซึ่งคำว่า “หรือ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คือ คำบอกความให้เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น คำว่า “ขาดคุณสมบัติ” ในกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๓) จึงย่อมหมายความรวมถึง

พฤติกรรมหรือการกระทำที่ขาด “ความเป็นกลางทางการเมือง” อันเป็นคุณสมบัติพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่งด้วย

เมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคน ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ว่า กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ เป็นผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้ ส่วนข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ตามคำร้องหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสามคนที่เห็นว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ แตกต่างจากความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ เนื่องจากเป็นคนละเรื่องกัน จึงเป็นการให้ความเห็นที่จำกัดการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง อันส่งผลทำให้เกิดการละเลยคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ รวมทั้งยังเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคสอง และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ส่งสำเนาคำร้องนี้ให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

นายพอล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ