

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีนัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๕

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภำ จำนวน ๓๕ คน เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภำว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒๖

ด้วยประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

๑. ด้วยสมาชิกวุฒิสภำ จำนวน ๓๕ คน ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๒ เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตร์ย และนายวิระชัย แนวนุญเษียร กรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญและต้องพ้นจากตำแหน่ง

๒. สมาชิกวุฒิสภำที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ขณะนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ในการตีความ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่าการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายมหาชนจะต้องนำ นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องตีความตามลายลักษณ์อักษร และต้องเป็นไป อย่างเคร่งครัด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภำชุดนี้ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะในกิจการที่กำหนดไว้ ตามมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่สมาชิก สภำผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภำหรือสมาชิกของทั้งสองสภำรวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภำ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการ การเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๑ หรือกระทำการ อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ มิใช่เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) แต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภำชุดนี้ จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการ เสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการตีความเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๖๘ นั้น จะต้องตีความในลักษณะที่เป็นไปเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ จึงเห็นได้ว่ากรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา ประกอบกับปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ ก็ถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่รักษาการอยู่ต้องดูแล ซึ่งมีการรับรองไว้ชัดเจนแล้วในมาตรา ๑๖๘ (๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพและรักษาการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ยังคงมีหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติก็ถือเป็นหน้าที่ที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓. ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ มีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และการกระทำต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเพียงตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง หากเป็นการดำเนินการที่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานในการเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้แล้ว เมื่อขณะนี้ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่ามีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด โดยมีสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย ๒ กลุ่ม ได้มีความเห็นโต้แย้งกันอย่างชัดเจน ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจจึงไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ นอกจากการส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. ในฐานะประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องแล้ว เห็นว่ามี

สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะสามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้กรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง ๓ คน พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

๒. หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ สามารถยื่นคำร้องตามข้อ ๑ ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการการเลือกตั้งทั้ง ๓ คน คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวนบุญเนียร กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามคำร้อง ๒ ประการคือ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ หรือไม่

ปัญหาข้อ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในการรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าผู้มีสิทธิเสนอคำร้องตามมาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีสิทธิเสนอคำร้องได้ภายใต้เงื่อนไขว่า คำร้องนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นจริง หรือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ) ที่มีปัญหาเกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เสนอคำร้องนั้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาที่มีการโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว

สำหรับกรณีตามคำร้องนี้ ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้ใด

พ้นจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน

เห็นว่า การที่ประธานรัฐสภาจะส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๔๒ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภา โดยประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคำร้องนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๑๔๒ กำหนดไว้ แต่ตามที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอท้ายคำร้อง ข้อ (๑) ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งทั้ง ๓ คน พ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา โดยใช้เงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ให้อำนาจไว้ โดยไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๖๖

อนึ่ง เมื่อพิจารณาคำร้องนี้ตามคำร้องข้อ ๔ ความว่า “ในฐานะประธานวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องแล้ว เห็นว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” แล้ว ก็พิจารณาได้ว่าประธานวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ซึ่งตามมาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้มีหน้าที่ในการส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบเงื่อนไขของคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จึงส่งคำร้องดังกล่าวนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้ว ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ เกิดขึ้นแต่อย่างไร

กล่าวคือ ข้ออ้างของประธานวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาที่อ้างว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย นั้น เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงองค์ประกอบของวุฒิสภาที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาว่ามีอำนาจยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่ปัญหาของวุฒิสภาที่ว่าวุฒิสภาในฐานะ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นหรือไม่ จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

จึงเห็นว่า คำร้องของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ในส่วนที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องในปัญหาข้อนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ปัญหาข้อ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ หรือไม่ เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๒ โดยอ้างมาในคำร้องของตน ว่า “... พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวิระชัย แนวนุญเนียร เป็นผู้ขาดคุณสมบัติไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและขาดไว้ซึ่งความซื่อสัตย์สุจริต ไม่สมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖...”

แม้คำร้องของประธานรัฐสภาที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวอ้างว่า ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๓๖ แต่กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาประกอบถ้อยคำของคำร้องสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ดังกล่าวก็เห็นได้ว่า เป็นคำร้องที่ยื่นขอให้พิจารณาวินิจฉัยการขาดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓๖

จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ เป็นสามกรณีกล่าวคือ

ข้อ ๑ ถ้อยคำที่ สมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๔๒ มีความหมายรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระแล้วตาม ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๖๘ หรือไม่

ข้อ ๒ จำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๓๕ คน จะถือว่าเป็น “สมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” ตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๔๒ หรือไม่

ข้อ ๓ ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๒ วินิจฉัยกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๖ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ข้อ ๑ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีตามมาตรา ๑๔๒ เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไป และเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะบุคคลในอันที่จะมีสิทธิเข้าชื่อตามจำนวนที่มาตรา ๑๔๒ กำหนดไว้เพื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา ว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ หรือไม่ การใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๒ ของสมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องมีการประชุมวุฒิสภาเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว การใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๔๒ จึงมิใช่การประชุมวุฒิสภาที่มาตรา ๑๖๘ วรรคแรก บัญญัติห้ามไว้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามความในมาตรา ๑๖๘ อนุมาตรา (๑) (๒) (๓)

ดังนั้น จึงเห็นว่าเมื่ออายุของสมาชิกวุฒิสภาที่มีกำหนดคราวละหกปีจะครบวาระไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาที่ครบกำหนดตามวาระไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาได้ตามมาตรา ๑๔๒

บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ เป็นการห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา โดยจะมีการประชุมวุฒิสภาได้เฉพาะข้อยกเว้นตามอนุมาตรา (๑) (๒) (๓) เท่านั้น มิได้ห้ามมิให้วุฒิสมาชิกที่ครบวาระแล้วปฏิบัติหน้าที่อื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปและอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ โดยมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติรับรองให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ การที่มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘” เป็นการบัญญัติเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการให้สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระแล้วทำหน้าที่ต่อไปเท่านั้น มิได้มีความหมายว่าจะปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) (๓) เท่านั้น แต่โดยผลแห่งบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ เท่ากับห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา อันเป็นการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรอำนาจอธิปไตย มิได้ห้ามการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะตัวแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภารักษาการที่ครบวาระแล้ว จำนวน ๓๕ คน ดังกล่าวมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๔๒ ได้ในฐานะที่เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปและอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของสมาชิกวุฒิสภา

ข้อ ๒ จำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๓๕ คน นั้นไม่เข้าเงื่อนไขของบทบัญญัติที่ว่า “สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

หรือไม่ เพราะขณะใช้สิทธิเข้าชื่อ ปรากฏว่า ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เพราะถูกยุบไปคงเหลือวุฒิสภา แต่เพียงสภาเดียว ดังนั้นจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๓๕ คน ที่เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภา จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขที่มาตรา ๑๔๒ บัญญัติไว้

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า ข้อนี้เป็นการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่ชัดเจน อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยกับความเห็นข้างต้น และมีความเห็นว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๓๕ คน ครบถ้วนตามเงื่อนไขของมาตรา ๑๔๒ แล้ว ความสำคัญของคำวินิจฉัยจึงอยู่ที่ข้อ ๓ ดังที่จะกล่าวต่อไป

ข้อ ๓ ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นเช่นเดียวกับศาลอื่นที่คำวินิจฉัยต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับผลของคำวินิจฉัยไว้ แต่สถานะแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะยากและเคร่งครัดกว่าศาลอื่น โดยต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับคำวินิจฉัยเช่นนั้นเท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับให้เกิดสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๖ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงจะมีบทบัญญัติรองรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๘ (๑๐) และมาตรา ๑๓๓ (๘) และมาตรา ๕๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจโดยตรงหรือโดยปริยายไว้ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องที่ไม่ต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น หรือไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย หรือผู้ถูกบังคับอาจโต้แย้งโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่จะไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มาใช้อ้างอย่างเดียว โดยไม่มีพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นรองรับดังได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมไม่เพียงพอ ดังจะเห็นได้จากคดีเกี่ยวกับคุณหญิงจรรยาธรณ์ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นตัวอย่างหนึ่ง ที่เห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนั้นที่อ้างแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ทำให้เกิดสภาพบังคับ

หรือนำมาใช้บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหาได้ไม่ เป็นการวินิจฉัยโดยไม่ได้พิจารณาถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีตามคำร้องนี้ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ เท่านั้น มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องคุณสมบัติทั่วไปของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๖ ด้วย หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๓๖ จึงไม่ถือว่าเป็นคำพิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๒

กรณีย่อมแตกต่างกับ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามอำนาจในมาตรา ๑๔๒ แล้วจะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๓) รองรับผลแห่งคำวินิจฉัย ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับ หรือผลบังคับได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๒ มีบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ (๓) รองรับ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๑๓๖ กรณีย่อมไม่เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ คำวินิจฉัยจะไม่มีสภาพบังคับหรือผลบังคับ หรือไม่ มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับเท่ากับเป็นการยืนยันว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่หรือเขตอำนาจในการวินิจฉัยคุณสมบัติทั่วไปของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๖

จึงไม่รับคำร้องของประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายปรีชา เถลิมาฉิมชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ