

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภำ จำนวน ๓๕ คน ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

๑. ประธานวุฒิสภำ ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ได้รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภำ จำนวน ๓๕ คน ซึ่งได้อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตร์ย์ และนายวิระชัย แนวนุญเนียร กรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องพ้นจากตำแหน่ง

๒. สมาชิกวุฒิสภำที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ขณะนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

๒.๑ ฝ่ายแรก เห็นว่าการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายมหาชน จะต้องนำนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องตีความตามลายลักษณ์อักษร และต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภำชุดนี้ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะในกิจการที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภำหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๖ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ นั้น มิใช่เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ (๑) (๒) และ (๓) แต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภำชุดนี้จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญได้

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

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

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

สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ แล้วประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามคำร้องของประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. ตามคำร้องข้อ ๑ - ๓ (ตามข้อเท็จจริง ข้อ ๑ - ๓) ถือเป็นปัญหาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. ตามคำร้องข้อ ๔ (ตามข้อเท็จจริง ข้อ ๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็นคือ

ประเด็นที่ ๑ สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ จะสามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการเลือกตั้ง ทั้ง ๓ คน พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ สามารถยื่นคำร้องตามประเด็นที่ ๑ ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการการเลือกตั้งทั้ง ๓ คน คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญญา นาคฉัตรีย์ และนายวีระชัย แนวนบุญเนียร ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๓๐ อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๓๑ เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๓๓ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒๕

(๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๗

(๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

(๙) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๑๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๓๗ 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

มาตรา ๑๓๕ กรรมการการเลือกตั้งต้อง

- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของผู้ที่ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕

(๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๕) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๔๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภา และประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๑๖๘ ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

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

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๖๔ (๓) มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๕ (๓) มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในห้องค้กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัย

๑. ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือมีรายการครบถ้วน ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง พร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยมีข้อความถูกต้องเป็นเอกฉันท์จำนวนยี่สิบชุด ตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๖ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๑๒ วรรคแรก

๒. คำร้องของประธานวุฒิสภำทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภำรักษาการจำนวน ๓๕ คน ร่วมกันลงชื่อเพื่อขอให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้อง ไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เพื่อมีคำสั่งให้คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) ๓ คนที่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ แต่มีสมาชิกวุฒิสภำรักษาการอีกกลุ่มหนึ่งคัดค้านว่าไม่มีอำนาจทำได้ ถือเป็นปัญหาของวุฒิสภำ เกิดขึ้นแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าสมาชิกวุฒิสภำ รักษาการทั้ง ๓๕ คน และประธานวุฒิสภำมีอำนาจทำได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สมาชิกวุฒิสภำรักษาการจำนวน ๓๕ คน ใช้สิทธิร่วมกันลงชื่อ เพื่อให้ประธานวุฒิสภำส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ แล้วมีสมาชิกวุฒิสภำอีกกลุ่มหนึ่งคัดค้านนั้น เป็นการใช้สิทธิของสมาชิกวุฒิสภำแต่ละคน เมื่อมี การโต้แย้งคัดค้านตนเองในกรณีนี้ ถือว่า มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภำซึ่งเป็นองค์กรแล้ว เกิดปัญหาที่องค์กรอื่นหรือเกิดเป็นปัญหาขึ้นในการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภำแต่อย่างใด แต่เมื่อประธาน วุฒิสภำได้เสนอคำร้องของสมาชิกวุฒิสภำรักษาการทั้ง ๓๕ คน ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๒ มาให้พิจารณา อันเป็นการใช้สิทธิและดำเนินการตามหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำและประธานวุฒิสภำ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติไว้โดยครบถ้วนจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมีความเห็นไม่รับคำร้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๓. ตามคำร้องของประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยในอีก ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะสามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการเลือกตั้ง ทั้ง ๓ คน พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ สามารถยื่นคำร้องตามประเด็นที่ ๑ ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการเลือกตั้งทั้ง ๓ คน คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวบุญเนียร ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

การพิจารณาประเด็นที่ ๑

ตามประเด็นที่ ๑ นี้ มีปัญหาว่าสมาชิกวุฒิสภากรรมการ ๓๕ คน ที่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน จะร่วมกันลงชื่อในคำร้องกล่าวหา กกต. ๓ คนว่าขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ ได้หรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ กำหนดอายุของวุฒิสภาไว้แน่นอนว่ามีอายุคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ จึงกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และในมาตรา ๑๓๓ (๑) กำหนดว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และมาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า เมื่ออายุวุฒิสภาสิ้นสุดลงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาของวุฒิสภาที่สิ้นสุดอายุลงจึงสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกวุฒิสภาแล้วเมื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภากรรมการย่อมใช้สิทธิเฉพาะตัวในฐานะผู้มีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป จึงทำไม่ได้ จะทำหน้าที่ได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติไว้ อันเป็นกิจกรรมเฉพาะที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด และต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเท่านั้น คือ

๑. ประชุมแทนสภาผู้แทนราษฎรที่สิ้นสุดอายุหรือยุบสภาฯ ให้ความเห็นชอบผู้ที่ประธานองคมนตรีเสนอผู้สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕ เป็นองค์ประชุมฯ ในการปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๒๑ ประชุมฯ รับทราบแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา ๒๒ ประชุมฯ รับทราบ

รัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หรือให้ความเห็นชอบพระนามผู้ที่องคมนตรีเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๓ ประชุมฯ ให้ความเห็นชอบประกาศสงครามตามมาตรา ๒๒๓

๒. การประชุมวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้ บุคคลดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๓๘ คือ เลือกกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๔๓ กำหนดเวลา เลือกกรรมการการเลือกตั้งที่หมดวาระหรือพ้นจากตำแหน่งให้แล้วเสร็จ มาตรา ๑๕๖ เลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๕๕ เลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๕๗ เลือกตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๑ ดำเนินการภายในเวลาในการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ มาตรา ๒๗๔ (๓) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม มาตรา ๒๗๗ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด มาตรา ๒๗๘ เห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการและ ประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุด มาตรา ๒๘๗ (๓) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ตุลาการศาลปกครอง มาตรา ๒๘๗ เลือกคณะกรรมการ ปปช. มาตรา ๓๐๒ เห็นชอบแต่งตั้งเลขาธิการ คณะกรรมการ ปปช. และมาตรา ๓๑๒ เลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. ประชุมพิจารณามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ มิได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภารักษาการมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ยังคงดำรงสมาชิกภาพสมาชิกวุฒิสภาอยู่เท่านั้น เห็นได้จาก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน ...ฯลฯ” อันหมายถึงบุคคลผู้ยังคงมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกของสภา ทั้งสองนั้นโดยตรง สมาชิกวุฒิสภารักษาการซึ่งพ้นจากการมีสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) จึงไม่มีอำนาจทำได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ก็บัญญัติ จำกัดการใช้อำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะไว้ชัดเจนว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุด ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ มิใช่ให้ดำรงตำแหน่งหรือให้มีสมาชิกภาพเป็น ส.ว. ต่อไป แต่อย่างใด

อีกประการหนึ่ง หากยังถือว่า ส.ว. เก่ายังมีสมาชิกภาพเป็น ส.ว. อยู่ ส.ว. ใหม่ที่ได้รับเลือก ก็จะมีสมาชิกภาพเป็น ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ ไม่ได้ เพราะจำนวนเกินกว่าองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา คือ ๒๐๐ คนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ มาตรา ๑๓๓

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือ ส.ว. หรือทั้ง ๒ สภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กกต. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ หรือไม่เท่านั้น มิได้ให้สิทธิยื่นขอให้วินิจฉัยความเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ แต่อย่างใด

กฎหมายมหาชนวางหลักไว้ว่า “ไม่มีกฎหมายให้อำนาจจะกระทำมิได้” ดังนั้น การตีความกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้จะตีความขยายความนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ไม่ได้ เพราะทำให้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตราอื่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือในส่วนเดียวกัน จะเกิดปัญหากฎหมายขัดแย้งกัน หรือใช้อำนาจหน้าที่หรือใช้สิทธิเสรีภาพเกินกว่ากฎหมายบัญญัติหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นได้

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สิทธิไว้ ผู้รักษาการ ส.ว. ทั้ง ๑๕ คน ที่สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงแล้ว จึงไม่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๒ ได้ ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาจึงไม่ต้องรับคำร้องของ ส.ว. รักษาการทั้ง ๑๕ คน มาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญและไม่มีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ส่งคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยได้

นอกจากนั้น ยังมีเหตุผลที่สำคัญต่อมาอีกประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๑) บัญญัติไว้ว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กกต. พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕ การพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๑) นี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงพิจารณาวินิจฉัยให้ กกต. พ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือกระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๓๕ เท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่าใด หากศาลรัฐธรรมนูญยังพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่รัฐธรรมนูญ

หรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ย่อมไม่เกิดผลบังคับ การพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๓) จึงเป็นบทบัญญัติโทษหรือผลบังคับตามการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเกิดผลบังคับได้โดยสมบูรณ์ ผูกพันองค์กรอื่นทุกองค์กร

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๑), (๒) และ (๔) นั้น เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๕) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีมติถอดถอน กกต. ออกจากตำแหน่ง

การที่คณะ ส.ว. ผู้ร้องตีความว่า กกต. ทั้ง ๓ คนที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ นั้นวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานหนึ่งคน กรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ จึงเป็นเรื่อง การตรวจสอบของวุฒิสภาในเรื่องความเหมาะสมหรือคุณสมบัติทั่วไปในการเลือกผู้สมควรเป็น กกต. ก่อนที่จะทูลเกล้าเสนอคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด

กรณีตามข้อกล่าวหาของผู้ร้องล้วนอ้างการกระทำของ กกต. รวมทั้งอ้างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่า กกต. ทั้ง ๓ คนกระทำการโดยไม่สุจริตเที่ยงธรรมและไม่เป็นกลางทางการเมืองโดยกระทำการอันเป็นคุณแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นโทษแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้าน เป็นการกล่าวหา กกต. ในขณะที่ ดำรงตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีชอบของเจ้าพนักงาน ซึ่งหากเป็นจริงตามข้อกล่าวหาก็เป็นกรณีขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ที่วุฒิสภาจะเลือกและเสนอแต่งตั้งไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ แต่ตามคำร้องนี้เป็นการกล่าวหา กกต. ขาดคุณสมบัติในเรื่องความเป็นกลางและความซื่อสัตย์สุจริตภายหลังวุฒิสภาเลือกเสนอแต่งตั้ง และได้รับการแต่งตั้งแล้วโดยพระมหากษัตริย์ คุณสมบัติข้อนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ จึงเป็นคุณสมบัติที่ควบตรงกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ คือมีพฤติการณ์ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันจะต้องถูกถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้มีสิทธิ

เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาขอให้ถอดถอน กต. ตามมาตรา ๓๐๓ ได้ก็คือ ส.ส. ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ซึ่งวุฒิสภานั้นที่มีอำนาจหน้าที่มีมติถอดถอนจากตำแหน่งได้ มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กรไว้อย่างชัดเจน มิให้ใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความเห็นว่า ส.ว. เก่าที่สิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกวุฒิสภาเพราะอายุวุฒิสภาสิ้นสุดลง ไม่มีสิทธิยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องไปศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ให้ กต. พ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ ได้ เมื่อผู้ร่วมลงชื่อยื่นคำร้องไม่มีสิทธิและไม่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ประธานรัฐสภาการจึงไม่มีอำนาจยื่นคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับประเด็นคำร้องไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ กต. พ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๖ ด้วย

จึงมีความเห็นไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาข้อ ๔ ประเด็นที่ ๑ ไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ตามคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย สำหรับคำขอในประเด็นที่ ๒ จึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ