

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๕

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕

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

ด้วยประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๖๖ กรณีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปความได้ ดังนี้

สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภำซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวบุญเนียร กรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวบุญเนียร ซึ่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและขาดไว้ซึ่งความซื่อสัตย์สุจริต ไม่สมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖ เนื่องจากมีพฤติการณ์ ละเว้นหรือวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบ ไม่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการดูแลการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่เป็นกลางทางการเมือง ไม่ชื่อตรงต่อหน้าที่อย่างชัดเจน เช่น ในเรื่องการกำหนดวันเลือกตั้งที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ การจัดหาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นความลับและเป็นคุณต่อพรรคใหญ่อย่างเห็น ได้ชัดแจ้ง การจัดการเลือกตั้งใหม่สำหรับเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวซึ่งผู้สมัครนั้นต้องได้คะแนนเสียง ร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงขึ้นไปจึงจะได้รับเลือกตั้งมิฉะนั้นต้องมีการเลือกตั้งใหม่

ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งก่อนมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวและได้รับคะแนนเสียงไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดอันทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเปิดให้ทุกพรรคสามารถลงเลือกตั้งใหม่ได้และให้พรรคต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพรรคเล็กและได้รับการสนับสนุนจากพรรคใหญ่ให้ลงเลือกตั้งเพื่อมิให้ผู้ชนะการเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงขึ้นไป นอกจากนี้ก็เปิดโอกาสให้ผู้ที่ยังสมัครในเขตหนึ่งเขตใดที่ไม่ได้รับเลือกตั้งสามารถไปลงสมัครในเขตอื่น ๆ ได้ ในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป และไม่ละเลยปัญหาการที่พรรคใหญ่จ้างวานพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง

การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นการขาดความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานที่กรรมการการเลือกตั้งทุกคนต้องมีอยู่ตลอดไป หากได้ใช้เฉพาะในการพิจารณาแต่งตั้งหรือในชั้นสรรหาเท่านั้น เมื่อกรรมการการเลือกตั้งมีพฤติการณ์ที่เห็นเป็นประจักษ์ถึงความไม่เป็นกลางทางการเมืองแม้ปรากฏในภายหลังเข้ารับตำแหน่งก็เป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติได้ และวุฒิสมาชิกที่พ้นจากสมาชิกภาพและรักษาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๓) และมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ยังมีหน้าที่เข้าประชุมในที่ประชุมวุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระได้ ผู้ร้องจึงยังคงมีหน้าที่ตรวจสอบกรรมการการเลือกตั้ง และจำนวนผู้ยื่นคำร้องนั้นก็ครบถ้วน โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ที่กำหนดให้มีจำนวนหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในปัจจุบันมีเฉพาะวุฒิสภาซึ่งมีอยู่จำนวนไม่ถึง ๒๐๐ คน ผู้ร้องจำนวน ๓๕ คน จึงเกินหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ ดังนั้นผู้ร้องจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการขาดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ มีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการกระทำอันต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเพียงตรวจสอบความถูกต้องตามคำร้องหรือไม่เท่านั้น และกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อีกด้วย เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาสองฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ และหลังจากที่ตรวจสอบลายมือชื่อผู้เสนอคำร้องแล้ว ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อในคำร้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ประธานวุฒิสภา
ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาจึงต้องส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะสามารถ
ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้ง
ทั้งสามคนพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่

(๒) หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ สามารถยื่น
คำร้องตามข้อ (๑) ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคน คือ พลตำรวจเอก
วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวิระชัย แนวนุญเนียร ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ เนื่องจาก
ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการต่าง ๆ
ครบถ้วนเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖
ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง พร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบอย่างถูกต้องตามข้อ ๖ วรรคสอง และ
ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของประธานวุฒิสภาแล้วมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย
สองประการหากศาลรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย คือ (๑) สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดแล้ว
นับแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จะสามารถยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งทั้งสามคนพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่ (๒) หากสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๑
มีนาคม ๒๕๔๕ สามารถยื่นคำร้องตามข้อ (๑) ได้ คำร้องดังกล่าวจะเป็นผลให้กรรมการการเลือกตั้ง
ทั้งสามคน คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวิระชัย แนวนุญเนียร
ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า

“เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

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”

มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า

“กรรมการการเลือกตั้งต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

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

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า

“นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕

(๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้”

มาตรา ๑๔๒ บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภา และประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๖๘ บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามิได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

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

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๕ (๓) มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาสองประการดังกล่าว มีข้อที่ต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ กล่าวคือ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องที่ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยกล่าวอ้างว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้นต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานวุฒิสภา

ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และจึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยอื่น ๆ ในภายหลังว่า อาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาได้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ถ่วงลำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่นหรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น องค์กรที่เป็นปัญหานั้นมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ นอกจากนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กร คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นกรณีมีปัญหาเกิดขึ้นจริง มิใช่เป็นกรณีมีข้อสงสัยหรือข้อหาหรือหรือมีความเห็นแตกต่างระหว่างสมาชิกในกลุ่มองค์กรต่าง ๆ

ในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งจำนวน ๓๕ คน เห็นว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ จึงขอให้ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว แต่มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนไม่เห็นด้วย กรณีนี้จึงเป็นเพียงความเห็นที่แตกต่างกันในหมู่สมาชิกวุฒิสภาในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่ปัญหาของวุฒิสภาและจึงไม่ใช่ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างไรก็ตาม

ในคำร้องของประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาอ้างอีกประเด็นหนึ่งว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คนได้ยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ เพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องถึงศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือไม่

พิจารณาแล้วสำหรับในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้วางหลักไว้ว่า

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อดำเนินการให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

(๒) การดำเนินการกระทำโดยบุคคลดังกล่าวต้องร้องขอต่อประธานรัฐสภาโดยอ้างเหตุว่า กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง

พิจารณาแล้ว กรณีตามปัญหาในคดีนี้เป็นเรื่องที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกของทั้งสองสภา เนื่องจากในขณะนี้วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงสองร้อยคน และขณะนี้ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน จึงเป็นจำนวนสมาชิกที่เกินจำนวนขั้นต่ำที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถยื่นคำร้องได้แล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒

อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่ยังคงรักษาการอยู่จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ มีอำนาจกระทำการบางอย่างที่จำเป็นคือ กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะกระทำการอย่างอื่นเหมือนกับสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่ยังมีสมาชิกภาพมิได้ จึงมีปัญหว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒ หรือไม่ หรือมีเพียงอำนาจดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ เท่านั้น

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติไว้ในวรรคสองว่าเมื่อวุฒิสภาสิ้นสุดลงให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ยังคงทำหน้าที่ต่อไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ นั้นได้วางหลักไว้ว่า ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง จะมีการจัดประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่การจัดประชุมในบางเรื่อง เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ การประกาศสงคราม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ การประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ นอกจากนั้นก็มีการจัดประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ส่วนกรณีที่ดำเนินการโดยมิต้องมีการเรียกประชุมวุฒิสภานั้นมิได้มีบทบัญญัติใดวางหลักไว้อย่างชัดเจน จึงเห็นได้ว่า เมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว ยังต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาดำเนินต่อไปได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภา

จึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นได้อยู่ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องขาดช่วงไป ด้วยเหตุดังกล่าวในกรณีการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒ ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและก็มีผลเช่นเดียวกับกรณีที่ดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๓) บัญญัติให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรได้ กรณีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนเกินหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งสองสภาที่มีอยู่ซึ่งปัจจุบันมีอยู่เฉพาะวุฒิสภา เนื่องจากไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะที่เสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และในขณะที่ยื่นคำร้องนี้วุฒิสภามีสมาชิกไม่ถึง ๒๐๐ คน วุฒิสมาชิก จำนวน ๓๕ คน ดังกล่าว จึงสามารถดำเนินการขอให้ประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งได้

นอกจากนั้น คำร้องของประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ นั้น มีลักษณะที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ ที่ระบุว่า คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพ และมีรายการต่าง ๆ ที่กำหนด เช่น ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง คำขอที่ระบุความประสงค์ให้ศาลดำเนินการและเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจน และลายมือชื่อผู้ร้อง และคำร้องนั้นได้ยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบตามจำนวนที่กำหนดแล้ว

อาศัยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงให้รับคำร้องของประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ