

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามคำร้องของ นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน เรื่อง คำร้องขอความเป็นธรรมว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังความสรุปได้ว่า

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) และได้บัญญัติให้เฉพาะวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามนัยมาตรา ๑๓๓ (๘) โดยไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ แต่ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง.....” อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือแตกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้อ้างมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญด้วยนั้น เนื่องจากมาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปหน้าที่หรือสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้จะมีความในตอนท้ายว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตรากี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคลจึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความประโยชน์

และไม่มีเจตนาเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วรับเรื่องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่... ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง... ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

และมาตรา ๑๔๗ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง... สมาชิกวุฒิสภา... ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา...

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน”

และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่มียคำสั่ง...”

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีใด สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นย่อมต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ และตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่น ๆ โดยทั่วไป มิได้เกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

๒. ตามเหตุผลข้อ ๑ แสดงให้เห็นแล้วว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้ โดยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) และ มาตรา ๑๔๗ (๒) ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเหตุที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งที่มีได้ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้าง มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญเพื่อออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยมีได้ อาศัยหรืออ้างถึงมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้น ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นสิ่งที่ชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ ที่อ้างถึงข้างต้นเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการเน้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้ ทั้งยังกำหนดให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีดุลยพินิจในการใช้กฎหมายโดยพิจารณาจากหลักฐานการกระทำผิดของสมาชิกวุฒิสภา ที่ถูกคัดค้านด้วยว่ามีจำนวนไม่น้อยและมีน้ำหนักเพียงพอ รวมทั้งคำนึงถึงเจตนาในการกระทำผิด อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบด้วยตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ (๔) ว่า “สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่.... เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง....มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้กฎหมายมาตราต่างๆ ที่มีโทษหนักเบาตามหลักฐานที่พบและรวบรวมได้ ส่วนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ นั้น เป็นกรณีทั่วๆ ไปที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังที่กล่าวมาแล้ว

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่กลับมาใช้มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ ดังกล่าว ซึ่งไม่ได้จำกัดเวลา ๑ ปีไว้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจได้ตลอดเวลาซึ่งไม่ถูกต้องนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน” คำว่า โดยพลัน หมายความว่า ต้องกระทำให้เสร็จโดยเร็วหรือเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยอยู่ในกรอบแห่งความยุติธรรมด้วย สำหรับกรณีนี้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีภารกิจมากตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงเป็นปัญหาที่ทำให้การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวยังไม่สอดคล้องเท่าที่ควรเพราะเหตุผลหลายประการ เช่น

- ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตมีมากเกินความคาดหมายโดยทั่วไป และเป็นครั้งแรกที่มีการตรวจสอบจับกุมอย่างจริงจัง
- เป็นประสบการณ์ครั้งแรกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ทั้งต้องรับผิดชอบงานทุกอย่างด้วย
- มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ห้ามหาเสียง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์ และต้องมีการเลือกตั้งซ่อมหลายครั้งเพราะมีปัญหาทุจริตมาก
- คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวางมากกว่าอัตรากำลังที่จะปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นต้น

จากปัญหาและเหตุผลดังกล่าว เป็นผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่อาจดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์และเป็นไปโดยรวดเร็วได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ