



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายสนิท วรปัญญา และคณะรวมสิบคน ว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง นั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งอัยยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๕ (๑) มีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกระทบสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้าน เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้อำนาจองค์กรใดมีอำนาจให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ซึ่งบัญญัติกรณีต่างๆ ที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๑.๒ การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอัยยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และให้มีผลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเกินที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติ

๑.๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง โดยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากจะให้องค์กรใดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จะต้องมิขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ มิได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง อำนาจในการวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๘) ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่ และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือในมาตราใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๕ (๑) อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลง และเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๒.๑ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะ และชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๓๓ (๘) แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง อันเป็นผลร้าย และกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติ ที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

๒.๒ คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภา ได้กระทำไปในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่จะ ออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติ เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา แม้จะมีความในตอนท้ายว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่ ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน อย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็ได้หมายความว่าสามารถออกกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ได้ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และ มาตรา ๕๐ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

๒.๓ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และ มาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้การกระทำ เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตัดสินสิทธิบุคคล

จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๘๖ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๘ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๘๖ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

๓. ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจง สรุปได้ว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๕) หากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเมื่อดำเนินการสืบสวน

สอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) โดยสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) บทบัญญัติดังกล่าวมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ บัญญัติรองรับไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

๒. การตีความกฎหมาย ต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกันต้องตีความให้สอดคล้องกันและมีผลบังคับใช้ได้ทุกมาตรา เพราะบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันมีศักดิ์และผลบังคับเสมอกัน เว้นแต่บทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของบททั่วไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา) มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) นั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน เพราะมาตรา ๑๓๓ ไม่ใช่ข้อยกเว้นของมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติยืนยันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๕๗) ได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง

แม้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง จะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากมีการคัดค้านการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งและศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ต้องสิ้นสุดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติให้อำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือมาตรา ๑๔๕

วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ อธิบายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมของนายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวมถึงคน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากมีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งดังกล่าว รวมถึงคน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านดังกล่าว สิ้นสุดลง และได้พิจารณาจากเหตุผลตามหนังสือร้องเรียนแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ๑๔ เสียง ให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วและเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๒) ปราบกู่หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้ง

มาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน” หมายความว่า เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง โดยพลัน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลันด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพ ของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจาก ตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” หมายความว่า กิจการใดๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่ รวมทั้ง เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับไปขณะอยู่ในตำแหน่ง รัฐธรรมนูญรับรองว่า จะไม่ถูกกระทบกระเทือนด้วยเหตุต้องออกจากตำแหน่งเพราะสมาชิกภาพสิ้นสุดลง แต่มีข้อยกเว้นว่า กรณีที่ต้องออกจากตำแหน่งเพราะการได้รับเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ในเขตเลือกตั้งใดใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของ

สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็ต้องสืบเนื่องมาจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ก่อนแล้ว นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติเรื่องการนับคะแนนใหม่ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่นั้น ก็เป็นการบัญญัติโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ส่วนที่บัญญัติเรื่องผลกระทบในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ว่า “แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่” เป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาปรับใช้เพื่ออธิบายให้ชัดเจนขึ้นในทำนองเดียวกันกับการใช้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก ๑๒ ต่อ ๑ เสียงว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ เสนอคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปความได้ว่า นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน ยื่นคำร้องเป็นหนังสือไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นชอบด้วย จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ร้องเรียนว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๕ (๑) ออกคำสั่งดังกล่าว มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖

และตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกระทบสิทธิและเสรีภาพของตน เพราะเพิ่มเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ซึ่งบัญญัติเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงไว้ชัดเจน

๑.๒ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ย่อมมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รับรองผลการเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

๑.๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่า คำสั่งดังกล่าวมีผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยนั้น เป็นผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ เพราะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญมิได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญจะให้องค์กรใดมีอำนาจจะต้องบัญญัติรับรองไว้ แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้ว ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง อำนาจในการวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๓ (๘) ส่วนอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราใดเลย

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖

๒.๑ เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๑๓๓ ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๘) และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา หรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

๒.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้จะมีความในตอนที่ท้ายว่า “เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ จะมีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึง การออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ เช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

๒.๓ แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบ เพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยเพิ่ม มาตรา ๘๕/๕ ย่อมจะไม่มีประโยชน์ และไม่มีผลจำเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๕๗

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก

เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า นอกจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภายังอาจสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตราอื่นได้อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (๕) ...” ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาย่อมสิ้นสุดลง จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ที่ถูกคัดค้านตามมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๑) หรือกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต ตามมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๒) จนมีผลทำให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว ย่อมไม่มีเหตุอันใดที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาสืบคนที่ถูกคัดค้านตามคำสั่งดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกต่อไป และการเลือกตั้งใหม่จะมีผลอย่างไรต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น หากไม่มีมาตรา ๕๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่อีกสืบคน อาจจะทำให้มีปัญหาว่า วุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเดิมสองร้อยคนและสมาชิกวุฒิสภาใหม่อีกสิบคน มีจำนวนรวมกันถึงสองร้อยสิบคน ซึ่งเกินจำนวนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ และการที่มาตรา ๕๖ บัญญัติต่อไปว่า แต่ทั้งนี้ การที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปแล้ว เป็นเพียงการบอกกล่าวถึงผลของกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือไม่ โดยได้เสนอข้อเท็จจริงและคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสนิท วรปัญญา และคณะรวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้เสนอคำร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๘๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัย มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญและกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องเรียน เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเป็นการ เพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วสิ้นสุดลง จึงเป็นการ มิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือหากจะให้อำนาจองค์กรใด มีคำสั่ง และคำสั่งนั้นมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้องเป็นไปตามความใน มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติกรณีต่างๆ ที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามนัยแห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๒ การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระย่อมเป็นการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิก วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่า การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน สารสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตาม มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาใหม่และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเกินกว่าที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามความในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นจะมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงจะต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง อำนาจในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่ และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือในรัฐธรรมนูญมาตราใดเลย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลข้างต้นผู้ร้องเรียนจึงเสนอคำร้องเรียนดังกล่าวมาเพื่อขอความเป็นธรรม โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความเห็นสอดคล้องกับผู้ร้องทั้ง ๑๐ คน ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่งอันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่างหรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจอ้าง มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นฐานในการออกคำสั่งที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เนื่องจากมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่หรือสิทธิในการ ได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนที่ว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมา เนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แต่อย่างใด กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะ

เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ และต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัด และเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับโดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กระใดช่วยถ่วงถ่วงตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญอยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔ และมีมติเอกฉันท์รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ พร้อมให้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจง เนื่องจากเป็นคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังนี้

ข้อ ๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมา มีผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวคือ การสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๕๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นเอง บทบัญญัติดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา

๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ บัญญัติรองรับไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๒ การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในการตีความกฎหมายนั้นนอกจากจะตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้วยังจะต้องตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตีความบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายฉบับเดียวกันให้สอดคล้องกันและมีผลบังคับใช้ได้ทุกมาตรา บทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันย่อมมีศักดิ์และผลบังคับเสมอกัน เว้นแต่บทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของบททั่วไป

บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา) และบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ หาใช่ข้อยกเว้นของบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง...

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแม้จะได้ให้อำนาจศาลยุติธรรมในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้ง ก็ไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง และศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น สิ้นสุดลงไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่บัญญัติให้อำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติมารองรับมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๓ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเนื่องมาจากการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน กำหนดระยะเวลาเท่าใด แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าตลอดระยะเวลาที่สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกคัดค้านยังอยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ex officio) ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านไม่สมควรที่จะได้รับ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ สมาชิกผู้นั้นมีกำหนดเวลา ๑ ปี แต่ต้องสั่งภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คน ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย อันเนื่อง มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ายังสมควรให้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งใหม่ (เลือกตั้งซ่อม) ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้ใช้อำนาจ ตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อ ๔ ความมีผลบังคับของการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในบรรดากิจการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและที่อยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง อาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท

ประเภทที่ ๑ การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งยังไม่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาได้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ และถึงแม้ว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ก่อนวันเลือกตั้งถ้าปรากฏหลักฐานว่าผู้สมัครผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นตามมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ประเภทที่ ๒ การใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ในกรณีให้เห็นสมควรยุบพรรคการเมือง รวมพรรคการเมือง หรือในเรื่องการขอจัดตั้งพรรคการเมือง การสั่งการหรือความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้นยังไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด อำนาจวินิจฉัยที่มีสภาพบังคับถึงที่สุดในเรื่องดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๒

ประเภทที่ ๓ อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กล่าวมา ในข้อ ๑ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนได้อีก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด และเริ่มดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนโดยเร็ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาชี้ขาด ยกคำร้องของผู้ร้องเสีย

พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่ามีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำร้องนี้หลายประการดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินี้เป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๘๗ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกสภาสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

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 ๘๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๙) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา ๑๔๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง โดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๕) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๘) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๙) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๐) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(๑๑) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่มีเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการโดยพลัน

ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ออกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้ออกาสมาให้อัยคำต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน

วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๔ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้น การลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(๓) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรสหหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(๔) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(๕) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใสร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิด ในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

มาตรา ๕๔ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือพรรคการเมืองที่เสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เห็นว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้งนั้น หรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่เฉพาะกรณีร้องคัดค้านเพราะเหตุตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๓ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

มาตรา ๕๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็ได้

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้ใดได้รับเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือแม้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านเสีย

มาตรา ๕๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่

มาตรา ๕๗ วิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๘๕/๓ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๕ ในกรณีที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะใดไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้

ให้กรรมการกฤษฎีกาประจำคณะนั้นเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งในขณะเดียวกันที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นกรรมการแทน ในกรณีที่ไม้อาจหากรรมการแทนได้ ให้คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็นพร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าความเห็นดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

การให้ความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคสอง ต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามและต้องกระทำภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้นห้าวันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๘๕/๕ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปีก็ได้ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบ

ให้นำความในมาตรา ๘๕/๓ มาใช้บังคับกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๘๐ ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้งส่วนที่ ๓ เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ส่วนที่ ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนที่ ๖ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งเฉพาะมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ ส่วนที่ ๗ การลงคะแนนเลือกตั้ง ส่วนที่ ๘ การลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง และส่วนที่ ๑๐ การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ของหมวด ๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะกรณี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เว้นแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในหมวดนี้

การแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหนึ่งคน และกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง จำนวนหกคน แต่มิให้นำความในมาตรา ๑๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมือง มาใช้บังคับ และให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งด้วย

การนับคะแนนเลือกตั้งให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๘ การนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งเฉพาะกรณี การนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง เว้นแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับกับการนับคะแนน และการประกาศ ผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในหมวดนี้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บรรดาบทบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นำมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย ถ้อยคำที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติให้การกระทำใดๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นให้นำมาใช้บังคับกับการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยให้ถืออัตราโทษอย่างเดียวกัน

ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่ว่ามาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือไม่ เพราะเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ฟังได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาเจตนารมณ์และความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) เสียก่อน ซึ่งน่าจะเห็นได้ชัดว่า มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) เป็นการระบุถึงสาเหตุของการ สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะดำรงตำแหน่ง ได้ตลอดไป ตราบใดที่ไม่มีกรณีเกิดขึ้นตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) เช่น ครบกำหนดวาระ ตาย ลาออก และขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น ไม่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือ กระทำการต้องห้ามต่างๆ เช่น ใช้สถานภาพแห่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงการแต่งตั้ง หรือ โยกย้ายข้าราชการประจำ เป็นต้น หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิด อันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เพราะฉะนั้น มาตรการนี้จึงไม่ได้ระบุถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้รับการเลือกตั้ง มาโดยมิชอบ ซึ่งอาจสิ้นสุดลงได้ตามคำสั่งขององค์กรที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้อำนาจไว้ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) มาตรา ๑๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ ซึ่งขยายความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ให้มีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ นั่นคือ การสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในเขตเลือกตั้งที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้มีความโปร่งใส และได้ นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม และป้องกันมิให้นักการเมืองที่ใช้วิธีการไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งประสบความสำเร็จ ในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างสบาย เหมือนในอดีตอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ จึงได้บัญญัติรับรองไว้โดยปริยายว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาอาจสิ้นสุดลงได้หากได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าว จะต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน อย่างอื่นที่ผู้รับนั้นได้รับมาเนื่องจากดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า รัฐธรรมนูญ ปัจจุบันมาตรา ๕๗ ถือว่าผู้รับนั้นมิเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มาตั้งแต่ต้นนั่นเอง

ดังนั้น ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) หรือไม่ จึงน่าจะเห็นได้ชัดจากการอธิบายเจตนารมณ์และความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) เพราะมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติ ๗ ดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อพบว่าการเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือหลายหน่วยหรือเขตเลือกตั้ง ตามที่มีการร้องคัดค้านว่า การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ รับรองไว้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเช่นนั้นได้ และเมื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นย่อมสิ้นสุดลงโดยปริยาย นอกจากนั้นหากมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว มิได้บัญญัติไว้เช่นนั้น ก็จะมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาใหม่เพิ่มขึ้นโดยสมาชิกวุฒิสภาเก่ายังดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป อันจะทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นเกินกว่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และฉบับก่อนๆ ที่บัญญัติให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแทนศาลยุติธรรมในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่ามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง รวมทั้งคำชี้แจง ได้ความว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายสนิท วรปัญญา และคณะรวมสิบคน ว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง นั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๓๓ (๘) แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งอันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไป ในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา แม้จะมีความในตอนท้ายว่า “... เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่าจะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ได้ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ คณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้การกระทำเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ

ตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระ และไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯ

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ จะบัญญัติถึงเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้ตาม (๑) ถึง (๑๐) ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้น ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว บทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่ายังมีเหตุอื่นอีกที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อาจสิ้นสุดลงได้นอกจากเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๓๓ ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพราะการที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้นั้นย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านนั้นจะต้องสิ้นสุดลงเสียก่อน จึงจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้นั้นเอง อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ประกอบกับมาตรา ๑๕๗ โดยตรง มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเพียงบทบัญญัติที่ขยายความการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๔) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นจะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้ถูกคัดค้านได้กระทำไปก่อนหน้าที่ประธานวุฒิสภาจะได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหาได้เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพขึ้นอีก โดยรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ตามที่สมาชิกวุฒิสภาทั้งสิบกล่าวอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ร้องได้เสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง รวมทั้งคำชี้แจง ได้ความว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายสนธิ วรปัญญา และคณะรวมสิบคน ว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๕ (๑) ออกคำสั่งดังกล่าว ที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านรวมสิบคนสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสนธิ ฯ และคณะมีความเห็นว่า การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่ามีผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ด้วยนั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง และอำนาจในการวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๘) ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่มิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือในมาตราใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๕ (๑) อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง เป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) หากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมาเป็นผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) โดยสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔)

บทบัญญัติดังกล่าวมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การตีความต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน เพราะมาตรา ๑๓๓ ไม่ใช่ข้อยกเว้นของมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติยืนยันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจจะต้องออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๑ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๕๗) ได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๑ มาตรา ๕๖ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๑ มาตรา ๕๖ อธิบายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ นั้น เป็นคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่บางจังหวัด ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรานี้ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อได้ความว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน” กล่าวคือ ถ้ามีการคัดค้านการเลือกตั้งภายหลังเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ต้องรีบดำเนินการการสืบสวนสอบสวน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถ้าได้ความว่า ผู้ได้รับเลือกตั้ง ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ยังได้บัญญัติเป็นการสนับสนุนอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” กล่าวคือ ถ้าหากการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบ เช่น ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ถ้าเห็นว่าสมาชิกได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากจะมีรัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ บัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้อง และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ นั้นเอง แม้จะบัญญัติให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านสิ้นสุดลง ก็เพื่อให้เกิดความ กระจ่างชัดเจนขึ้น แต่ถ้าพิจารณาความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) เมื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็เท่ากับว่าสมาชิกภาพของสมาชิกที่มีอยู่ก่อนต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา
วินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

พยานหลักฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสนธิ วรปัญญา และคณะ
รวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้ง
จังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัด
ระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี
ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทั้งสิบคนสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ผู้ร้อง
เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการใช้อำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอให้
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) มาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓
มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้
สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัยมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง
เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะ

ต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วสิ้นสุดลง จึงเป็นการมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพราะการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงจะต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ที่มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ไซ้บังคับมิได้ตามนัยแห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๔๕ (๔) มาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา หรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และฉบับที่แก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้

ข้อ ๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาเป็นผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวน เสร็จแล้วต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลันตามมาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวคือการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั่นเอง บทบัญญัติดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๒ การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา) และบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ หาใช่ข้อยกเว้นของบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติ ยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจจะต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ซึ่งบัญญัติว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้น สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง.....

ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติมารองรับมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๓ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเนื่องมาจากการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าตลอดระยะเวลาที่สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกคัดค้านยังอยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ex officio) ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น มีกำหนดเวลา ๑ ปี แต่ต้องสั่งภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คนที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย อันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ายังสมควรให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ (เลือกตั้งซ่อม) ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อ ๔ การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กล่าวมาในข้อ ๑ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้วคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนอีก ฯลฯ เพราะฉะนั้นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาชี้ขาดให้ยกคำร้องของผู้ร้องเสีย

พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่าตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยประการเดียวคือบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น แต่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญใช้อยู่ในปัจจุบันมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ จึงต้องวินิจฉัยโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่มาตรา ๑๕๘ บัญญัติไว้

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คดีมีปัญหาประการเดียวตามมาตรา ๑๕๘ คือ มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนปัญหาอื่นๆ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่ปัญหาตามมาตรา ๑๕๘ จึงไม่รับวินิจฉัย

คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ น่าจะมีความหมายแตกต่างกัน คือ วลีแรกน่าจะมีความหมายเกี่ยวกับการร่างบทบัญญัตินั้นๆ หรือเนื้อหาสาระของถ้อยคำในบทบัญญัตินั้นๆ ว่าชอบด้วยหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนวลีหลังน่าจะมีความหมายว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งหรือหลายมาตราหรือไม่ แต่เนื่องจากมาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติใหม่ไม่เคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดมาก่อน และการใช้มาตรา ๑๕๘ ส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่เช่นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่งเคยวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๑๕๘ เป็นคดีแรกคือคำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓ วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ คดีเดียวเท่านั้น ดังนั้น ความเห็นดังกล่าวข้างต้น จึงยังไม่อาจถือเป็นยุติได้

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดขึ้นจากหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ซึ่งเป็นหลักการใหม่ของโลกให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๔๗ โดยมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสองฉบับ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งอื่นๆ อีกสองฉบับ ซึ่งไม่เกี่ยวกับคดีนี้ โดยไม่มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใดหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย จะมีอำนาจถ่วงดุลหรือคานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเหล่านี้ อันเป็นไปตามแนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ที่ทำให้เกิดปัญหาสร้างความสับสนแก่การเมืองการปกครองของประเทศในปัจจุบันอย่างมากมาย ซึ่งหาได้เป็นความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างที่เกิดจากแผนแบบที่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักการและระบบการปกครองประเทศอย่างแท้จริงมากกว่า

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสองฉบับดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในกรณีนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

.....

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติ.....เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๑๔๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ โดยพลัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๔ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือพรรคการเมืองที่เสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เห็นว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้งนั้นหรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่เฉพาะกรณีร้องคัดค้านเพราะเหตุตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๓ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

มาตรา ๕๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือแม้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านเสีย

มาตรา ๕๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิได้มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่

มาตรา ๕๗ วิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีข้อความสำคัญที่ควรพิจารณา ๓ ประการ คือ

๑. การคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๔

๒. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา ๕๕

๓. สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ตามมาตรา ๕๖

๑. การคัดค้านการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นเรื่องใหม่ที่บัญญัติให้ใช้วิธีเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเลือกตั้งฉบับที่ยกเลิกไปเป็นเรื่องการแต่งตั้ง คงมีแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งถูกยกเลิกไป อันเป็นการเลือกตั้งที่เป็นอำนาจบริหารจัดการหรือควบคุมและดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งพอจะยกมาเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ กล่าวคือ ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับเก่า บัญญัติว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือเห็นว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาล จังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่หรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครภายในสามสิบวัน เว้นแต่เฉพาะกรณีร้องคัดค้านตามมาตรา ๓๒ หรือมาตรา ๓๔ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่”

การเลือกตั้งใหม่ตามกฎหมายเก่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศผลการเลือกตั้งก่อน แล้วจึงให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลยุติธรรมเข้าไปมีส่วนในการจัดการเลือกตั้ง โดยในกรณีนี้ถือว่าเป็นการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจฝ่ายบริหารเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนด้วย แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ประกาศผลการเลือกตั้งเพื่อให้มีการร้องคัดค้านต่อศาลเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ และไม่มีประเทศที่ประชาธิปไตยเจริญแล้วประเทศใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จะมีอำนาจอย่างมากก็เพียงการนับคะแนนใหม่ เพราะการเลือกตั้งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจจัดการเลือกตั้งจึงต้องเกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน การร่างรัฐธรรมนูญที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งด้วย มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย จึงเป็นเรื่องพิลึกกึกกือดังรายละเอียดจะกล่าวต่อไปในภายหลัง

ส่วนการให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) จะเห็นได้ว่าการบัญญัติแตกต่างกัน โดยมาตรา ๑๔๕ (๔) บัญญัติว่า “สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่.....เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง.....ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวจะแยกแยะออกไปเป็นสองส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดเหตุหรือปัจจัยหรือหลักเกณฑ์หรือที่มาของการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นเพียงกำหนดผลของการใช้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งเท่านั้น เหตุหรือปัจจัยหรือที่มาหรือหลักเกณฑ์ของการสั่งจึงต้องมีที่มาจาก การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งก็คือกรณีตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั่นเอง ที่ถือว่าต้องเป็นกรณีตามมาตรา ๑๔๗ เท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ได้

ส่วนที่สอง มาตรฐานหรือระดับหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตั้ง ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) เพียงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นการวินิจฉัยหรือพิพากษาว่าการเลือกตั้งนั้นๆ เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ มาตรฐานหรือระดับหรือหลักเกณฑ์ที่จะมีคำสั่งจึงต่ำกว่ามาตรฐานตามมาตรา ๑๔๗ (๑) (๒) (๓) และต่ำกว่าคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงถือไม่ได้ว่าเป็นอำนาจตุลาการเต็มรูปแบบของศาลยุติธรรม จะเป็นได้ก็แต่เพียงอำนาจกึ่งตุลาการเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ข้างต้นถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อรับรองหรืออนุวัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) ว่า “สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่.....หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง.....มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” บทบัญญัติดังกล่าวจะมีถ้อยคำเพิ่มเติมสามเรื่องด้วยกัน ได้แก่

- การสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ อำนาจหน้าที่นี้ไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สามารถบัญญัติได้

- อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนด “วิธีพิจารณา” เกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งจึงแล้วแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้หรือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวิธีพิจารณาเองก็ได้ เพียงแต่ต้องบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “วิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” สอดคล้องเป็นหลักการเดียวกัน

- อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนด “หลักเกณฑ์” เกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ อำนาจในการกำหนด “หลักเกณฑ์” เช่นนี้เป็นถ้อยคำที่บัญญัติขึ้นมาลอยๆ ที่เกิดจากความผิดพลาดหรือบกพร่องของกระบวนการบัญญัติที่ผิดหลักการหรือระบบการร่างกฎหมายที่ดี จึงเป็นเหตุให้เข้าใจไปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ โดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้กำหนด “เหตุ” หรือ “ปัจจัย” หรือ “หลักเกณฑ์” หรือ “ที่มาของการสั่ง” ให้มีการเลือกตั้งใหม่ไว้แต่อย่างใด การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีอำนาจออกหลักเกณฑ์การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เป็นกฎหมายกำหนดเนื้อหาของคำสั่งให้มีการเลือกตั้งว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัด เช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่อาจใช้อำนาจกำหนด “หลักเกณฑ์” ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นการขัดแย้งกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพอจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๔๗ เท่านั้น และตามกฎหมายการเลือกตั้งคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็บัญญัติการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เฉพาะกรณีเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งเท่านั้น อันถือได้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งกำหนด “หลักเกณฑ์” การสั่งให้มีการเลือกตั้งไว้โดยชัดเจนแล้ว

การที่กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติทำนองให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด “หลักเกณฑ์” การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการบัญญัติเกินเลยกว่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำหนด ทำให้ดูประหนึ่งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออก “หลักเกณฑ์” การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เช่นใดก็ได้โดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัด

ความจริงแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่กว้างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ โดยในแง่เนื้อหาโดยเฉพาะที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วจะต้องมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องนั้นๆ ไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ ในกรณี “การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” รัฐธรรมนูญกำหนด “เหตุหรือปัจจัยหรือหลักเกณฑ์หรือที่มา” ของการสั่งให้มีการเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง จึงจะออกกฎหมายออกมาขัดหรือแย้งต่อหลักเกณฑ์นี้มีได้ ส่วน “เหตุหรือปัจจัยหรือหลักเกณฑ์หรือที่มา” ของการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายที่เป็นเนื้อหาหรือกฎหมายเฉพาะก็คือมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนจะเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยมีสาระสำคัญสอดคล้องหรือขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ จะได้อธิบายต่อไป

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว รัฐสภาออกกฎหมายกำหนดให้ “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตการเลือกตั้งใดแล้ว” กระบวนการการคัดค้านการเลือกตั้งจึงจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งหากใช้ตามกรณีนี้ ปัญหาที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วว่าสมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบจำนวนสองร้อยคนเป็นวุฒิสภาและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้หรือไม่ก็จะไม่เกิดขึ้น เหตุที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเป็นผลจากการก่อกองกระแสนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจที่อ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจห้ามมิให้คนเลวเข้าสู่สภา หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจคัดหรือจำกัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีพฤติการณ์ถือว่าได้รับเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมิได้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นการตัดรอนหรือจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนตามหลักสากลและเป็นการบั่นทอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังรายละเอียดในคำวินิจฉัยส่วนตัวของผู้ทำคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัย ที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งจะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

ตามคำคัดค้านที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า “.....เห็นว่าการเลือกตั้ง.....ในเขตเลือกตั้งนั้น.....มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม.....มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายเช่นเดียวกับถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญว่า “การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นบทบัญญัติบังคับหรือกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งที่ประเภทและการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งมิได้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรมก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แสดงให้เห็นว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติทั้งสิ้น อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจในทางบริหารหรือเชิงบริหารหรือเชิงจัดการที่มีได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวพันหรือพิจารณาหรือกระทำการหรือออกคำสั่งที่กระทบไปถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงได้เลย อาศัยบทบัญญัติทำนอง ๒ มาตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะนำไปใช้อ้างในทางใช้อำนาจทางลิดรอนหรือจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองของบุคคลหรือประชาชนดังเช่นสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยอ้างว่าบุคคลหรือประชาชนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไม่เป็นไปโดยสุจริต

และเที่ยงธรรมเช่นนี้ จะกระทำมิได้ เพราะบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ฐานะผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งที่ประเภทและการออกเสียงประชามติให้การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๑๔๕ (๔) เป็นมาตรการจัดการเมื่อพบพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเช่นนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นมาตรการในเชิงบริหารในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการเท่านั้น

ส่วนมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ มาตรการตามมาตราดังกล่าวจึงมิได้เริ่มด้วยการพิจารณาว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ มิใช่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเริ่มพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มิใช่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดหรือจัดการเลือกตั้งด้วยข้ออ้างแต่เพียงการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่เพียงลอยๆ เท่านั้น แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

กรณีหนึ่ง ตามมาตรา ๑๔๗ (๑) บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จะเห็นได้ว่าอำนาจสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอนุมาตรานี้จะเกิดขึ้นเองมิได้หรือจะใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเองโดยไม่มีการร้องคัดค้านของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งก่อน จะกระทำมิได้ และกรณีการคัดค้านต้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเป็นเหตุที่ผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น มิใช่เพียงแต่เชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้นกรณีหรือเหตุที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งกรณีนี้ได้ต้องเป็นกรณีหรือเหตุที่มีกฎหมายบัญญัติไว้และการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าว ไม่ว่าจะความไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั่นเอง หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลใดก็ได้ ดังเช่นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๑ มาตรา ๘๑ เป็นต้น

กรณีที่สอง ตามมาตรา ๑๔๗ (๒) บัญญัติว่า “ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้ไม่ใช่เริ่มเกิดจากการอ้างลอยๆ ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเช่นเดิม แต่ต้องได้อ้างประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ได้แก่

- กฎหมายบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “ก่อนได้รับเลือกตั้ง” แสดงว่าบุคคลนั้นต้องได้รับการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนนี้ก็บัญญัติไว้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวคือเป็นกรณีเกิดขึ้นได้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ดังนั้น แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๔๗ (๒) เป็นการบัญญัติทำนองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจเริ่มดำเนินการสืบสวนและสอบสวนได้เอง แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีบุคคลหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นได้รับเลือกตั้งแล้ว จะใช้อำนาจเริ่มสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดโดยยังไม่มีบุคคลได้รับเลือกตั้งแล้วมิได้

- บุคคลผู้นั้นต้องกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือบุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองได้กระทำลงไป

- การกระทำนั้น ๆ หรือการได้รับเลือกตั้งนั้น ๆ มิใช่ไม่สุจริตอย่างเดียว ต้องเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสามฉบับข้างต้นด้วย การเริ่มการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอนุมาตรานี้ จึงมิใช่อ้างลอยๆ ว่าบุคคลนั้นกระทำการโดยไม่สุจริตหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น มิได้จะต้องอ้างให้ชัดเจนว่าบุคคลนั้นกระทำการโดยไม่สุจริตหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตประกอบด้วยข้อเท็จจริงเช่นใด และเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใด

กรณีที่สาม ตามมาตรา ๑๔๗ (๓) บัญญัติว่า “ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เป็นกรณีเฉพาะการออกเสียงประชามติและเป็นกรณีทำนองเดียวกันกับกรณีที่หนึ่งและที่สองที่ต้องได้ความว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เกี่ยวกับความสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่เช่นกัน

ปัญหาต่อมาเกี่ยวกับการ “วินิจฉัยสั่งการ” ตามมาตรา ๑๔๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว อาศัยพื้นฐานของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเช่นใด โดยจะขอกว่า เฉพาะที่เกี่ยวกับสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเป็นกรณีคดีนี้ โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้เห็นพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๕๕ ซึ่งเป็นการรับรองการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเฉพาะการดำเนินการตามมาตรา ๕๔ ของกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น การวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา ๕๕ มีได้สองกรณี

- ตามมาตรา ๕๕ (๑) คำสั่งให้ นับคะแนนใหม่ หรือ เลือกตั้งใหม่
- ตามมาตรา ๕๕ (๒) คำสั่งยกคำร้องคัดค้านเสีย

ทั้งสองกรณีอาศัยพื้นฐานของคำสั่งอยู่ที่ “ความเชื่อ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ มิได้สร้างระบบการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ แต่ประการใด พื้นฐานของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้อยู่ที่ระบบหรือกระบวนการที่เป็นที่ยอมรับและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายแบบศาล รวมทั้งมิได้เป็นระบบหรือกระบวนการที่คนอำนาจโดยผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีได้ แต่ขึ้นอยู่กับหลักการที่เรียกว่าตามทฤษฎีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคณะบุคคล หรือพื้นฐานความเชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีที่มาและเบื้องหลังของความเชื่อที่หาหลักการหรือระบบมิได้ และตรวจสอบความถูกต้องดีงามของความเชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้ ดังนั้น การวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๕๕ ดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนด้วยการใช้อำนาจรัฐตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีนี้ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่นับได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยโดยอำนาจลักษณะนี้แม้จะมีขั้นตอนตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาจากปัญหาว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกระทำที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิใช่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาหรือเป็นศาลที่จะวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกระทำนั้นๆ เป็นการไม่สุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ดังเช่น

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ฯลฯ หรือการห้าม การกระทำที่เป็นการซื้อเสียงตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) ถึง (๕) การพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำใดเป็นการซื้อเสียงและไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าวโดยผู้กระทำ ต้องได้รับโทษตามมาตรา ๑๐๑ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

บทบัญญัติมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่อิงหลักการ ของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเดิมซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมเพื่ออาศัย เป็นพื้นฐานในการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมิได้เข้าไป แตะต้องอำนาจของศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกระทำของบุคคลนั้นๆ เป็นการไม่สุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ แต่อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๔) เพียงคณะกรรมการ การเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมก็เพียงพอสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ จึงไม่สอดคล้องอยู่ใน มาตรฐานเดียวกัน

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริตอันเป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย ลักษณะของอำนาจดังกล่าวจึงมิใช่ลักษณะของอำนาจตุลาการ อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่เด็ดขาด ตามหลักสากลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้างต้นเด็ดขาด ยังคงอยู่ที่ศาลยุติธรรม

คำกล่าวที่ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการให้อำนาจตุลาการแก่คณะกรรมการ การเลือกตั้ง แม้ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่และตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางกลุ่มจะเป็น เรื่องเป็นไปได้ แต่การใช้ถ้อยคำหรือภาษารัฐธรรมนูญหรือศัพท์ทางนิติศาสตร์แล้วยังถือไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตุลาการแทนศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คำกล่าวของชนบางกลุ่มดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวเกินเลยไปกว่าบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่เป็นการกล่าวอ้างที่มีผลเป็นการทำลายรัฐธรรมนูญ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการนิติรัฐหรือนิติธรรมอย่างร้ายแรง สมควรแก่เวลาที่ประชาชนคนไทย ต้องตรวจสอบระบอบการปกครองของประเทศไทยอย่างจริงจังเสียทีแล้วกระมัง ก่อนที่จะเลือกทางเดินใหม่ หรือจะก้าวตามทางเดิมต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่จะเห็นได้ว่ามีหลักการที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นเสียก่อน เมื่อมีผู้มาคัดค้านกฎหมายเก่าให้ไปคัดค้านต่อศาลชั้นต้นเพื่อไต่สวนและส่งไปให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่กฎหมายใหม่ให้คัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีข้อแตกต่างว่ากฎหมายเก่าให้คัดค้านโดยอ้างว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบฝ่าฝืนต่อกฎหมายซึ่งเป็นถ้อยคำเดียวกับถ้อยคำในมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แต่กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ให้คัดค้านว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า อันเป็นการเอาถ้อยคำที่เป็นมาตรการในการควบคุมและการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรฐานหรือพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) มาใช้เป็นถ้อยคำแห่งคำคัดค้านด้วย ทำให้มาตรฐานหรือมูลฐานของการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันต่ำกว่าสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งฉบับเก่าและตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องอ้างเหตุเฉพาะตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือต้องเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จึงเรียกได้ว่าเป็นการคัดค้านว่า “การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หรือเป็นการได้รับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและฝ่าฝืนกฎหมาย หากไม่มีเหตุที่อ้างได้ตามกฎหมายหรือไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมายที่จะอ้างได้ว่าเป็นการเลือกตั้งหรือการได้รับเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว ก็ไม่เข้ากรณีที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้

แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ บัญญัติเหตุแห่งการคัดค้านว่า “การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” จึงเท่ากับว่าเพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุหรือกรณีที่จะอ้างได้ตามกฎหมายเท่ากับมูลฐานแห่งสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้ที่จะอ้างใช้สิทธิ อันถือว่าเป็นไปตามทฤษฎีอำเภอใจของผู้กระทำโดยเฉพาะเมื่อมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่อไปว่า การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เพียงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มิได้ใช้

มูลฐานหรือพื้นฐานแห่งคำวินิจฉัยตามกฎหมาย แต่เป็นไปตามความเชื่อที่เพียง “ควรเชื่อ” เท่านั้น ไม่ต้องถึงขนาด “เชื่อได้” หรือ “เชื่อถือได้” ยิ่งยืนยันในทฤษฎีอำเภอใจของผู้กระทำหนักยิ่งขึ้น ทำให้ทั้งกระบวนการของการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นกระบวนการของการถือตามอำเภอใจของผู้กระทำ หรือผู้มีสิทธิ อันเป็นลักษณะ “สิทธิหรืออำนาจอยู่ที่ผู้อ้างหรือผู้กระทำ” ไม่จำเป็นต้องอาศัยมูลฐานหรือที่มา ตามกฎหมาย หรือ “กฎหมายคุ้มครองเฉพาะผู้อ้าง” ไม่คุ้มครองผู้ถูกอ้างหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือ “กฎหมายคุ้มครองเฉพาะผู้ใช้อำนาจรัฐ” ไม่คุ้มครองประชาชน อันเป็นการผิดหลักการแห่งกฎหมาย หรือหลักนิติศาสตร์อย่างใหญ่หลวงชนิดตรงกันข้ามเลยทีเดียว

หลักการแห่งกฎหมายหรือหลักนิติศาสตร์ กฎหมายจะต้องคำนึงถึงทั้งสองฝ่าย จะไม่ยอมรับ ใ้บุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใดมีอำนาจกำหนดหรือกระทำ หรือละเว้นกระทำได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่ที่มีมูลจะอ้างได้ตามกฎหมาย เช่นเกิดเป็นหนี้ขึ้นมาแล้ว เจ้าหนี้จึงจะเลือกบังคับชำระหนี้ตามสมควรใจ ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจะไม่ยอมรับให้มีสิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายเกิดขึ้นได้ตามอำเภอใจหรือสุดแต่แต่ใจของบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใด แต่สิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายจะต้องเกิดขึ้นโดยกฎหมายรับรองไว้และกฎหมายจะรับรองหรือบังคับให้ตามสิทธิหรืออำนาจนั้นเฉพาะเข้ากรณี หรือองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น มิใช่ให้ผู้มีสิทธิเช่นนั้นกำหนดเอาเองตามอำเภอใจ เมื่อพ้น จากสองกรณีแล้ว จึงจะขึ้นอยู่กับผู้มีสิทธิหรืออำนาจเช่นนั้นจะเลือกใช้สิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายนั้น หรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อเลือกจะใช้สิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายนั้น ก็ยังต้องปฏิบัติตามวิธีการตามที่กฎหมาย กำหนดอยู่นั่นเอง

ถ้อยคำว่า “การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เป็นคำกว้างและไม่มีความชัดเจน จึงถือไม่ได้ว่ามีการกำหนดเหตุหรือสิทธิหรืออำนาจที่อ้างได้ตามกฎหมายที่จะขอความคุ้มครองจากศาลได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดเหตุที่อ้างเพื่อคัดค้านการเลือกตั้ง และการสั่งให้มีการเลือกตั้ง ได้ต่อเมื่อฟังได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายเก่า ที่กลายเป็นผู้มีสิทธิหรืออำนาจสามารถกำหนดเหตุหรือลักษณะของการเลือกตั้งที่อ้างว่ามีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ตามอำเภอใจ ผลจึงแตกต่างกับตามกฎหมายเลือกตั้งเก่าที่ให้คัดค้านว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ ฝ่าฝืนต่อกฎหมายการเลือกตั้งบางมาตราจึงมีความหมายชัดเจนด้วยการพิจารณาวินิจฉัยเป็นกระบวนการ ในทางศาลหรือตุลาการเท่านั้น แตกต่างกับกฎหมายใหม่ที่มีความหมายเป็นไปในทางว่าคณะกรรมการ การเลือกตั้งใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ไปตาม ความเชื่อ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็น ทางให้ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง ไร้ขอบเขตและเป็นอำนาจที่ใช้ได้ตามอำเภอใจอันเป็นลักษณะของ อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๔๕ (๓) ที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด เพราะเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังเป็นการรับรองอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกรอบแนวทางนี้ตามที่มีการเรียกร้องกันจะยิ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถให้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีองค์กรอื่นใดมาตรวจสอบหรือถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้อันเป็นการผิดหลักการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องมีการใช้อำนาจตามกรอบแนวทางและขอบเขตที่มีกฎหมายเป็นพื้นฐานรองรับและต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจโดยองค์กรอื่นได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้อำนาจขององค์กรเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพราะอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ที่มีผู้กล่าวอ้างว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือเป็นอำนาจตุลาการหรืออำนาจแทนศาลนั้น ความจริงแล้วการควบคุมและการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจประเภทอำนาจบริหาร แต่กรณีมีข้อพิพาทที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อำนาจชี้ขาดหรือตัดสินคดีเป็นอำนาจประเภทตุลาการอันเป็นอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจการใช้อำนาจเชิงอำนาจปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย จึงเป็นไปได้ที่อำนาจทั้งสองประเภทจะตกอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว เป็นการผิดหลักการแบ่งแยกอำนาจและการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่จะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ก็ตาม

นอกจากนี้ อำนาจศาลเป็นอำนาจตามมาตรา ๓ มาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีสถานะสูงกว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ ถึงมาตรา ๑๔๗ อำนาจตุลาการจึงเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายได้ องค์กรอื่นใดถ้าไม่ใช่ศาลก็ไม่มีสิทธิใช้อำนาจตุลาการ

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) มาตรา ๑๔๗ เพียงองค์กรเดียวและเป็นการบัญญัติทำนองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยก็ตาม อำนาจที่ใช้ก็ยังคงต้องถือว่าเป็นอำนาจบริหารไม่อาจถือว่าเป็นที่สุดโดยมีอาจฟ้องร้องต่อศาล และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจคนละระดับกับอำนาจตุลาการของศาล จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นศาลหรือเป็นการใช้อำนาจตุลาการได้ดังที่มีผู้เข้าใจผิด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดหรือวินิจฉัยสั่งการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติกรณีตามมาตรา ๑๔๗ ไว้ กรณีเหล่านี้จะตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลโดยตรงทันทีจะนำถ้อยคำตามมาตรา ๑๔๕ (๓) มาตีความขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ไปถึงกรณีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๗ ไม่ได้ เพราะถือได้ว่ากรณีตามมาตรา ๑๔๗ เหล่านี้เป็นปัญหาอำนาจในเชิงตุลาการหรืออำนาจในเชิงนิติบัญญัติ มิใช่เป็นปัญหาในเชิงบริหารอีกต่อไป ฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปโดยไม่สุจริตอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่เป็นอำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายตุลาการหรือนิติบัญญัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยก็ใช้ทั้งสองแนวทางนี้มาแล้ว กล่าวคือ

โดยในตอนแรกถือว่าเป็นอำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติดังปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า “ภายในยี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งผู้แทนราษฎร บุคคลใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบไซ้รทำว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะต้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้

เมื่อได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยโดยเร็วเพื่อส่งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำร้องคัดค้านนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรสอบสวนแล้ววินิจฉัยว่าผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านนั้นได้รับเลือกตั้งขึ้นโดยชอบแล้วหรือไม่ หรือมีมลทินจะให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่งก็แล้วแต่จะเห็นสมควร

ในระหว่างที่สภายังมิได้สั่งให้เป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้แทนราษฎรซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งมานั้นได้รับเลือกตั้งโดยถูกต้อง” ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๗๖ (ฉบับที่ ๒) มาตรา ๓๓ ก็ใช้ในหลักการเดียวกัน

ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยถือว่าเป็นอำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายตุลาการนับแต่การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๗๕ เป็นต้นมาปรากฏดังต่อไปนี้

มาตรา ๕๑ ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่กรรมการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบอันสมควรที่จะให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่

มาตรา ๕๒ เมื่อศาลจังหวัดได้รับคำคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว แล้วให้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ในการวินิจฉัยนั้น ศาลฎีกาจะต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาลจังหวัดได้วินิจฉัยมาแล้วจากพยานหลักฐานในสำนวน เมื่อศาลฎีกาเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้

มาตรา ๕๓ เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ

ในระหว่างที่ศาลฎีกายังมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านนั้นเป็นผู้แทนราษฎรโดยชอบ

หลักเกณฑ์การจัดการในส่วนของฝ่ายตุลาการยังคงยืนยันใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๕๕ ปรากฏดังต่อไปนี้

มาตรา ๖๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง หรือผู้แทนพรรคการเมืองใดเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่

มาตรา ๖๑ เมื่อศาลจังหวัดได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว แล้วให้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในการวินิจฉัยนั้น ศาลฎีกาจำต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาลจังหวัดได้วินิจฉัยมาแล้วจากพยานหลักฐานในสำนวนและให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบสมควรจะให้มีเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นได้

(๒) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบ หรือแม้มิชอบ แต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านเสีย

มาตรา ๖๒ เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ส่งคำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ

ในระหว่างที่ศาลฎีกายังมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชอบ

หลังจากนั้นประเทศไทยก็ยึดหลักเกณฑ์ที่ว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยชอบ เป็น “อำนาจในเชิงตุลาการหรืออำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายตุลาการ” โดยศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนที่จะเป็น “อำนาจในเชิงนิติบัญญัติหรืออำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ” อีกต่อไป เพราะโดยลักษณะของการใช้อำนาจหรือการจัดการดังกล่าวจะต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมอันเป็นลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป และเป็นการจำกัดขอบเขตมิให้องค์กรของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ตามอำเภอใจ ดังเช่นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเห็นว่าการที่บุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่หรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครภายในสามสิบวัน เว้นแต่เฉพาะกรณีร้องคัดค้านตามมาตรา ๓๒ หรือมาตรา ๓๔ ให้ยื่นคำร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

มาตรา ๑๕ เมื่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมและให้ทำความเข้าใจและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยและให้ศาลฎีกามีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบสมควรจะให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นได้

(๒) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือแม้มิชอบ แต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะมีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านเสีย

มาตรา ๘๐ เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งอย่างใดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกคัดค้านนั้นขาดจากสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง คำสั่งของศาลฎีกาซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรผู้ใดผู้หนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้งคำสั่ง

กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งจึงต้องเริ่มต้นมาจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้องขอ และมีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย แต่จะเห็นได้ว่าหากการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจในเชิงนิติบัญญัติหรืออำนาจจัดการในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนเป็นเพียงผู้ร้องขอหรือผู้คัดค้านการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นก็ไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจส่วนนี้ กระบวนการหลังจากนี้จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐมิใช่เป็นกระบวนการประชาธิปไตยของประชาชนหรือการใช้อำนาจประชาธิปไตยของประชาชน นอกจากประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมแล้ว ประชาชนยังไม่อาจตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการหรือการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย และการใช้อำนาจลักษณะนี้ก็ได้มีส่วนต้องรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งการใช้อำนาจหรือกระบวนการเช่นนี้ไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชน มิใช่ถือเป็นเกณฑ์วัดความถูกต้องดีงาม มิใช่ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ฟังได้เป็นยุติแต่จะขึ้นอยู่กับความเห็น อารมณ์ ความรู้สึกนึกคิดของผู้มีหน้าที่ซึ่งขาดมากกว่าเป็นเรื่องของระบบและหลักการ ย่อมเป็นการทำลายระบบและหลักการการเลือกตั้งเสียเองทำนองเดียวกับการบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในทางบริหาร

ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงเปลี่ยนหลักการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นการใช้อำนาจในเชิงตุลาการหรือการจัดการในส่วนของฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นหลักสากลที่ประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกยึดถือปฏิบัติกัน จะยกเว้นบ้างในประเทศที่มีได้ปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยแท้บางประเทศในอดีต

การยกปัญหาเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งให้เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งใช้อำนาจในเชิงบริหารหรือทำให้การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเลือกตั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร อันเป็นการก้าวล้ำเข้าไปในอำนาจจัดการของฝ่ายอื่น มีผลเป็นการยกอำนาจจัดการเลือกตั้งใหม่ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใกล้เคียงจะเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยสมบูรณ์หรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจำกัดตัดตอนและทำลายหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนหรือการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชน ที่เป็นหลักการสำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งเป็นหลักการใหม่ที่ประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อน จึงถือว่าเป็นแนวทางที่จะมีผลกระทบ

ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไปในภายหน้า หากการใช้อำนาจนี้ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งขยายเข้าไปสู่ความเป็นอำนาจตุลาการมากขึ้นกว่าการที่ปรากฏในบทบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

เดิมเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ แล้ว ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่ประกาศผล การเลือกตั้งสำหรับผู้ได้รับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่หลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยคณะกรรมการ การเลือกตั้งอ้างว่า ที่ไม่ยอมประกาศผลการเลือกตั้งก่อน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ เพราะเกรง ว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นผลของการมีคำสั่งให้มีการ การเลือกตั้งใหม่ จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง เป็นบทบัญญัติที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ ที่มีได้บัญญัติเกี่ยวกับ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ไว้ด้วย แม้ข้ออ้างดังกล่าวจะมีน้ำหนักที่จะพออ้างได้ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตกเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่คณะกรรมการ การเลือกตั้งจะยกขึ้นมาอ้างเองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน องค์การของรัฐทุกองค์จะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเคร่งครัด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีสิทธิหรือไม่มีอำนาจใดที่จะอ้างว่ากฎหมายใด กฎหมายหนึ่งหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วไม่ยอมปฏิบัติตาม กฎหมายดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่าแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี หรือ ศาลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญก็ยังคงปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ไม่มีสิทธิหรืออำนาจวินิจฉัยเองหรือไม่ยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นตามมาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะจะเป็นการทำลายหลักการ นิติธรรมหรือนิติรัฐ เพียงอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ยอมปฏิบัติ

หรือเพิกเฉยต่อกฎหมาย ซึ่งหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอ้างได้ องค์กรอื่นและบุคคลอื่นก็ย่อมอ้างได้เช่นกัน เช่นนี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ย่อมขาดความศักดิ์สิทธิ์กลับไปสู่ยุคหินที่ใครเข้มแข็งกว่าคนนั้นย่อมอ้างความชอบธรรมอ้างความถูกต้องได้

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๖ โดยรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่าเมื่อเลือกตั้งแล้วเสร็จ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งของทุกเขตเลือกตั้งทันที โดยไม่มีการประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งในกรณีที่มีหลักฐานว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งเกรงว่าจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก” อันจะมีผลเกี่ยวโยงไปถึงมาตรา ๒๐๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๕.....” เพราะถ้าใช้ระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ก็อาจต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกหลายครั้ง จนกว่าจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบทุกเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ อันอาจเป็นเหตุให้ไม่อาจเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๒ ดังกล่าวข้างต้นได้ ต่อมาเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ โดยประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบทุกเขตเลือกตั้งก่อนแล้ว เมื่อมีการคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีความไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ ซึ่งขณะเขียนคำวินิจฉัยนี้ ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีเขตเลือกตั้งใดบ้างที่การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงยังไม่ทราบผลการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๕๖ ว่าจะมีในเขตเลือกตั้งใดบ้าง แต่อย่างไรก็ตามแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลับมิได้ดำเนินการให้เหมือนกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้เคยกระทำมาก่อน

กรณี จึงแตกต่างกันกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปีของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ได้รับการแต่งตั้ง อันเป็นระยะเวลาที่บังคับให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเช่นเดียวกับมาตรา ๒๐๒ เพียงแต่แตกต่างกันโดยนัยเท่านั้น แสดงว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคราวที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๕) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่เหมือนกันทั้งๆ ที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงเป็นการบริหารจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายตามอำเภอใจ (ARBITRARY) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นอันจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของปัจเจกชนแต่ประการใด

ครั้นมาในคดีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ย้อนกลับมาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ภายหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งแล้วอีกครั้งหนึ่งอันเป็นเหตุให้เกิดผลตามมาตรา ๕๖ คือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลง นับแต่วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งๆ ที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ คราวเดียวกันโดยพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ผลเท่ากับว่าในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังประกาศผลการเลือกตั้งถึง ๒ ครั้งในการเลือกตั้งคราวเดียวกัน ซึ่งทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีอำนาจถึงขนาดนั้นได้ จึงเป็นข้อน่าสังเกตว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่ และใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายต่อผู้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจดังกล่าว

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า การคัดค้านการเลือกตั้ง ที่มาตรา ๕๔ ใช้ถ้อยคำว่า “.....ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น.....เห็นว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้งนั้นหรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าว มิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....” อันนำไปสู่อำนาจวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๕ (๑) ซึ่งทำให้เกิดผลตามมาตรา ๕๖ คือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิได้ไปเลือกตั้ง จึงน่าจะไม่นับด้วยหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ ดังกล่าวข้างต้น

๒. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังได้กล่าวในข้อ ๑ แล้วว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๕๕ (๑) เป็นอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการหลังจากได้รับคำคัดค้านตามมาตรา ๕๔ แล้ว อันเป็นผลจากการร้องคัดค้านของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๕๔ การบัญญัติกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกับถ้อยคำที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๔) แม้มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ (๑) (๒) จะใช้ถ้อยคำสอดคล้องมีความหมายอย่างเดียวกับถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือการมีการเลือกตั้งที่มิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ก็ตาม แต่มาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็เป็นเพียงผลของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น แต่ “เหตุ” หรือ “ปัจจัย” หรือ “ที่มาแห่งการใช้อำนาจ” ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวของการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ยังต้องถือตามมาตรา ๑๔๗ (๑) (๒) (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็น “หลักเกณฑ์” ของอำนาจสั่ง นั่นคือต้องเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำของบุคคลนั้น ๆ เป็นการไม่สุจริตหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันมิใช่เรื่องของการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามบทกฎหมายที่กล่าวข้างต้น ถ้อยคำว่า “การเลือกตั้งมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เป็นคำกว้างและไม่มีขอบเขต จึงถือไม่ได้ว่ามีกำหนดเหตุหรือสิทธิหรืออำนาจที่อ้างได้ตามกฎหมายที่จะขอความคุ้มครองจากศาลได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่าที่กำหนดเหตุที่อ้างเพื่อคัดค้านการเลือกตั้ง และการสั่งให้มีการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อพึงได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่มิชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามกฎหมายใหม่ได้กลายเป็นผู้มีสิทธิหรืออำนาจสามารถ

กำหนดเหตุหรือลักษณะของการเลือกตั้งที่อ้างว่ามีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ตามอำเภอใจ ผลจึงแตกต่างกับตามกฎหมายเลือกตั้งเท่าที่ให้คัดค้านว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่าการพิจารณาวินิจฉัยเป็นกระบวนการในทางศาลหรือตุลาการเท่านั้น แตกต่างกับกฎหมายใหม่ที่มีความหมายเป็นไปในทางว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ตามความเชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นทางให้ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางไร้ขอบเขต และเป็นอำนาจที่ใช้ได้ตามอำเภอใจอันเป็นลักษณะของอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ยิ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดเพราะเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการรับรองอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกรอบแนวทางนี้ตามที่มีการเรียกร้องกันจะยิ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีองค์กรอื่นใดมาตรวจสอบหรือถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ อันเป็นการผิดหลักการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องมีการใช้อำนาจตามกรอบแนวทางและขอบเขตที่มีกฎหมายเป็นพื้นฐานรองรับและต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจโดยองค์กรอื่นได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้อำนาจขององค์กรเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพราะอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

คดีนี้ผู้ทำคำวินิจฉัยได้มีโอกาสพิจารณาคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๗๑ ถึงที่ ๘๐ /๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยข้อคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกคัดค้านรวม ๑๐ คนในเขตเลือกตั้งรวม ๗ เขตเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกือบทุกคำสั่งใช้ข้อความเหมือนๆ กันหรือทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยสั่งการที่ ๗๑/๒๕๕๔ ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่ ๗๑/๒๕๕๔

ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น

กรณี นายกี สุภธีระ

นายมงคล ด้านธานินทร์

ผู้คัดค้าน

นายกี สุภธีระ

ผู้ถูกคัดค้าน

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจาก.....ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกคัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกคัดค้านได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

ผู้คัดค้านยื่นคำร้องคัดค้าน สรุปความได้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกคัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้ถูกคัดค้านซึ่งได้รับการประกาศเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....ซึ่งมีข้อกล่าวหาอันเป็นสาระสำคัญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนำมาพิจารณา ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้ผู้ถูกคัดค้าน
๒. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๘.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้ผู้ถูกคัดค้าน
๓. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน
๔. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน
๕. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน
๖. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๒๐.๐๐ นาฬิกา มอบหมายให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องคัดค้านนี้.....แล้วเห็นว่า กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีบุคคลอื่นให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ (๑)ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่นในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกคัดค้าน มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

อาศัยอำนาจ.....คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงลงมติโดยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่.....ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของผู้ถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งนี้ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ลงชื่อ..... ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
(นายธีรศักดิ์ วรรณสุต)

ลงชื่อ.....กรรมการการเลือกตั้งอื่นๆ อีก ๔ คน
ส่วนคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับผู้ถูกคัดค้านรายอื่นๆ อีก ๕ คน คำวินิจฉัยสั่งการ ที่ ๗๒/๒๕๔๔ ใช้ข้อความว่า

๑.ให้บุคคลอื่นเชิญ.....มาประชุม.....จากนั้นได้มอบเงินเป็นทุนกองกลางของหมู่บ้านให้.....

๒.ให้บุคคลอื่นนำวัสดุก่อสร้างไปมอบให้แก่วัด.....

คำวินิจฉัยสั่งการ ที่ ๗๓/๒๕๔๔ ใช้ข้อความว่า.....ผู้ถูกคัดค้านให้บุคคลอื่นแจกเงิน.....เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้ถูกคัดค้าน

คำวินิจฉัยสั่งการ ที่ ๗๔/๒๕๔๔ ใช้ข้อความว่า

๑.ผู้ถูกคัดค้านให้บุคคลอื่นแจกเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนละ.....

๒.ได้ว่าจ้างให้บุคคลอื่นนำเงินไปจัดการซื้อเสียง.....

คำวินิจฉัยสั่งการ ที่ ๗๕/๒๕๔๔ ใช้ข้อความว่า

๑.มีการแจกพัดซึ่งมีชื่อผู้ถูกคัดค้านติดอยู่.....

๒.ผู้ถูกคัดค้านได้จัดเลี้ยงแก่บุคคลทั่วไป.....

๓.ผู้ถูกคัดค้านได้ให้บุคคลอื่นแจกปฏิทิน.....

๔.ผู้ถูกคัดค้านได้ให้บริวารไปแจกเงิน.....

สำหรับคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งอีก ๕ คำสั่งก็มีนัยสำคัญเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวข้างต้นจึงขอไม่กล่าวถึง

ส่วนคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ เป็นคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งจังหวัด..... รวม ๗ เขตเลือกตั้ง เป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และ

มาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี ๒ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ ๒ คน และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ๒ คน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เห็นว่าเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งนำมาใช้เป็นฐานในคำวินิจฉัยสั่งการกรณีนี้ บัญญัติว่า

มาตรา ๔๔ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(๓) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(๔) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(๕) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ให้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ผลการกระทำตามมาตรา ๔๔ นี้ บัญญัติไว้ในหมวด ๔ ว่าด้วยบทกำหนดโทษมาตรา ๑๐๑ ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน..... มาตรา ๔๔ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญตรงกับบทบัญญัติของมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีโทษทางอาญาและศาลมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษา และกฎหมายเลือกตั้งเก่ามาตรา ๓๘ ว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งก็ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เพราะเหตุที่มีการคัดค้านว่าผู้สมัครหรือบุคคลใดได้กระทำผิดตามมาตรา ๓๕ ด้วย

ผู้ทำคำวินิจฉัยเมื่อครั้งยังรับราชการอยู่ที่ศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) เคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีอาญา (ในชั้นฎีกา) ที่จำเลยถูกฟ้องกล่าวหาว่าได้กระทำฝ่าฝืน มาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๕๖๒/๒๕๔๐ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์โจทก์ นายนฤพล ศิริพาณิชย์ ที่ ๑ กับพวก รวม ๒ คน จำเลย) ดังนั้น การกระทำผิดตามมาตรา ๓๕ ของกฎหมายเก่าก็ตีตามมาตรา ๔๔ ของกฎหมายใหม่ก็ดี จึงเป็นเรื่องของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรมเป็นหลัก ไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รวมอำนาจไว้เสียแต่องค์กรเดียว โดยรับคำคัดค้านเอง เป็นผู้สั่งสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเองและพิจารณาวินิจฉัยเอง

แสดงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้มาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ เป็นฐานแห่งคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใด กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้.....” มิฉะนั้น ผู้สมัครหรือผู้ใดที่กระทำผิดดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษตามมาตรา ๑๐๑ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้ว่าประสงคจะลงโทษผู้สมัครหรือผู้ใด ที่กระทำผิดดังกล่าวเท่านั้น แต่ในเรื่องนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าเป็นบุคคลหรือบุคคลที่ถูกคัดค้านมอบหมายโดยไม่มีชื่อระบุให้ชัดเจนว่าเป็นบุคคลใดได้กระทำผิดคือการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้าน เช่น ให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางตำบล บางอำเภอ ในเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนจะมีบุคคลหรือหลักฐานเป็นอย่างไรนอกจากกรรมการการเลือกตั้งจะรู้แต่ผู้เดียวแล้วไม่ว่าผู้ใดก็ไม่อาจรู้หรือตรวจสอบความมีอยู่จริงของการกระทำผิดหรือพยานหลักฐานเช่นว่านั้นได้ แม้ความเกี่ยวพันถึงผู้สมัครก็ไม่จำเป็นต้องมีผลจึงเป็นผู้ถูกคัดค้านต้องรับผิดชอบในผลการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งจะมีการกระทำผิดเช่นนั้นจริงหรือไม่ และเป็นความผิดหรือไม่ก็ได้ ดังปรากฏตัวอย่างในคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่ ๗๕/๒๕๕๕ เกี่ยวกับนายแพทย์นรินทร์ พิทักษ์วัชรระ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็น
ข่าวือฉาวในสื่อมวลชนว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยกรณีการคัดค้านของ
นายแพทย์ผู้นี้โดยมิชอบ

การวินิจฉัยดังกล่าวว่าได้มีการกระทำความผิดหรือไม่ที่ไม่ชัดเจนนี้ จะถือว่าเป็นการกระทำ
ของผู้ถูกคัดค้านไม่ได้ ตามหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐผู้ถูกคัดค้านจึงไม่ควรถูกลงโทษจากการกระทำ
ของบุคคลอื่นตามมาตรา ๕๕ แต่ผู้ถูกคัดค้านกลับต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำผิดที่ถือไม่ได้ว่า
เป็นความผิดของตน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าเป็น “การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ
เที่ยงธรรม” แสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ย่อมสุดแล้วแต่ใจ
ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งสุดท้ายการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ถือว่ามี การเลือกตั้งโดย
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสดงเจตจำนงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็อาจต้องเลือกตั้งใหม่และ
หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งต่อไปนี้อาจเสียสิทธิตามที่อ้างกันว่าเป็นการเสียสิทธิตามที่กฎหมาย
บัญญัติตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวโดยสรุปก็คือ ทั้งผู้ถูก
คัดค้านซึ่งอาจลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่และประชาชนในหน่วยหรือเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องร่วมกันรับผิดชอบ
ในการกระทำที่จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ได้ การกระทำนั้นจะเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ก็ได้ การกระทำนั้น
จะเกิดจากการกระทำที่จะเกี่ยวข้องถึงผู้ถูกคัดค้านซึ่งได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นสมาชิก
วุฒิสภาแล้ว หรือประชาชนในหน่วยเลือกตั้งนั้นหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งปวงชนชาวไทยทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบ
ต้องบประมาณที่ต้องเสียไปในการเลือกตั้งใหม่ หรือจะเรียกง่าย ๆ ปวงชนชาวไทยจะต้องรับผิดชอบ
การกระทำของบุคคลใดก็ได้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสมอ หรือปวงชนชาวไทยจะต้องรับผิดชอบ
ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสมอ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่จะถูกต้องชอบธรรม
หรือไม่ สิ่งเหล่านี้ก็คือลักษณะหนึ่งของอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั่นเอง

เหตุที่เป็นดังกล่าวข้างต้น น่าจะเนื่องมาจากเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
กลุ่มหนึ่งได้วางหลักการแบ่งแยกหน้าที่เน้นหนักในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสียใหม่มาแต่ต้น
โดยอาจพิสูจน์ได้จากบทวิจารณ์ “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีนาคม ๒๕๕๐
ของคณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ แนวทางพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟัง
ความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน” โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ
การเลือกตั้งที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับคดีนี้ ปรากฏอยู่ในประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ
สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง มาตราที่ ๔ หน้า ๕๑ ถึง ๕๕ ดังนี้

“มาตรการที่ ๔ การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนไม่เกิน ๕ คน ที่แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภาและมีอิสระ ให้ดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวโดยไม่อาจให้พ้นหน้าที่ได้ เว้นแต่จะผ่านกระบวนการถอดถอนที่กลั่นกรองโดย ป.ป.ป. ใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นกลาง และให้คณะกรรมการดังกล่าวรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติแทนการให้รัฐมนตรีรักษาการ

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภท ทุกระดับ รวมทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ อำนาจบริหารอื่น อาทิ การกำหนดวันเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า แบ่งเขตเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง บังคับบัญชาและสั่งการแก่กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนจะต้องมีโทษ ฯลฯ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ

โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบ ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตในการเลือกตั้ง และหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการทุจริตหรือทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอาจอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการและ มีอิสระออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเดิม

รับรองให้องค์กรประชาชนมีบทบาทในการช่วยให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม”

ตามหลักการที่ปรากฏแสดงว่ากลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และที่สำคัญให้มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น วินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตในการเลือกตั้งโดยไม่ให้ศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ครั้งนั้นบัญญัติเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญออกมาแล้วกลับต้องอาศัยอิงหลักการของพระราชบัญญัติเลือกตั้งเดิมที่ยกเลิกไปแล้วที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัย ดังบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ (๑) (๒) (๓) ที่บัญญัติว่า การเลือกตั้งไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย..... เพราะตามระบบศาลยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยการ

เลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย.....ได้ ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรในทางบริหารจึงไม่อาจวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ดังนั้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ จึงได้บัญญัติให้ถือการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเป็นหลักเกณฑ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้าน จึงต้องเลียงไปอาศัยฐานของการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ แล้วสรุปออกมาว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและยุติธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ไปวินิจฉัยการกระทำตามมาตรา ๔๔ เลย ดังนั้น มาตรา ๕๖ ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้อำนาจดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงโดยคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนับตั้งแต่วันที่คำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๕๖ หลักการของมาตรา ๕๖ มีความหมายว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ และได้ใช้อำนาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เห็นสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นได้ ตามมาตรา ๕๕ ผลของการดำเนินการตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ ดังกล่าวก็คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันที่คำสั่ง ซึ่งตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอ้างว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้งทั้งสิบคนดังกล่าว เห็นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีตาม (๑) ถึง (๑๐) โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ มิได้บัญญัติเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเพราะมีกรณีตามมาตรา ๕๖ ดังกล่าวเกิดขึ้น จึงถือว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓

ความเห็นดังกล่าวตรงกับความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตอนจะประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรก โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งครบจำนวน ๒๐๐ คน เสียในคราวเดียวกันแล้ว รอให้มีการคัดค้านการเลือกตั้ง

ตามมาตรา ๕๔ และคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๕๕ แล้วประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านสิ้นสุดลงตามมาตรา ๕๖ อันอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ ได้ เพราะกรณีตามมาตรา ๕๖ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ในอนุมาตราใดในมาตรา ๑๓๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสำหรับผู้ได้รับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่หลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้วสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบัญญัติให้กระทำได้ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ การกำหนดให้มีวุฒิสภา การเริ่มต้นของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ย่อมต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง เพื่อป้องกันมิให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใดมาใช้อำนาจวินิจฉัยการเริ่มต้นและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาได้อีก มิฉะนั้น อาจเป็นช่องทางให้มีการครอบงำหรือการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ปราศจากความเป็นอิสระได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๗๐ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติถึงองค์กรศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน โดยแต่งตั้งจากบุคคล ๔ จำพวก ลักษณะและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งในกรณีใดบ้าง เพื่อยืนยันและรับรองความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่น กรณีก็เช่นเดียวกันกับวุฒิสภา สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงโดยกรณีใดบ้าง จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้แน่นอน เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งโดยให้เป็นคำวินิจฉัยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีเพียงอำนาจบริหารจัดการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ เท่านั้น

เนื่องจากการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทางการเมือง เพื่อความชัดเจนของคำวินิจฉัยส่วนนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงขอยกตัวอย่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๕ โดยนำการสิ้นสุดสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาวินิจฉัยเปรียบเทียบกับต่อไปนี้

“มาตรา ๕๐ สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภา

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๕) สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นความประพฤตินทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดตาม (๔) ให้ศาลฎีกาวินิจฉัยตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่การชี้ขาดของศาลฎีกาย่อมไม่กระทบกระทั่งการที่สมาชิกนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภาก่อนที่มีการชี้ขาด”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่กล่าวถึงมี ๑๒๓ มาตรา ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๕ ถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เป็นเวลานาน ๖ ปี ๗ เดือน ๑๒ วัน ในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการใช้กฎหมายเลือกตั้ง รวม ๔ ฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ ตราขึ้นเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๕ ซึ่งมีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางประการ

(๒) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘

(๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๔๘๘

(๔) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๐๐ ซึ่งออกใช้ภายหลังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ แล้ว ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้คงใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อไปภายใต้เงื่อนไขบางประการ จนถึงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะ เป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ใช้บังคับจนถึง วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นเวลา ๕ ปีเศษ จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ร่างขึ้น โดยเพิ่งร่างเสร็จและประกาศใช้ในปี ๒๕๑๑ เป็นอันว่าในช่วงเวลา ๕ ปีเศษ ที่อยู่ในระหว่างใช้ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๑ ประเทศไทยไม่มีการใช้พระราช บัญญัติการเลือกตั้ง จึงไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๕) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตราออกใช้บังคับหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ประเทศไทยจึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปอีกหลัง จากว่างเว้นมานานถึง ๕ ปี ในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังกล่าวข้างต้น

ในขณะที่มีการใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ โดยมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ (๔) และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย ชี้ขาดการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บทบัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวมาแล้วคือ คำพิพากษา ศาลฎีกา ที่ ๕๗๓ - ๕๗๔/๒๕๐๐ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๒๑ ว่า ข้าราชการประจำซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ อยู่ด้วยในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง ย่อมเป็นบุคคลที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๒๑ ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๓/๒๕๐๐) โดยมีข้อเท็จจริง โดยย่อว่า

“.....ผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งร้องขึ้นมาความตอกันว่า ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ พลโท ประยูร ภมรมนตรี ผู้ได้รับเลือกตั้งจังหวัดเชียงใหม่ ผู้หนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี กรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลัง และมีได้ออกจากราชการเกิน ๖ เดือน ขัดต่อพระราชบัญญัติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๒๑ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้ง
ซ่อมแทนพลโท ประยูร เสียใหม่

.....
ตามคำคัดค้านรับว่า พลโท ประยูร ได้รับคะแนนเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
เชียงใหม่ และเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลังจริง
แต่ขณะเดียวกันก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ อยู่ด้วย.....

.....
ศาลจังหวัดเชียงใหม่.....ได้สวนคำร้องของผู้ร้องและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
รับข้อเท็จจริงกันว่า พลโท ประยูร เป็นข้าราชการและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒
ยังมีได้ลาออกจากราชการในวันสมัครรับเลือกตั้ง

.....
ศาลฎีกาพิจารณาข้อคัดค้านของผู้ร้อง.....แล้ว.....
ปัญหาที่ว่า พลโท ประยูร จะอยู่ในกรณีที่ยกเว้นให้สมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ นั้น ศาลฎีกาประชุมใหญ่แล้ว
เห็นว่าข้าราชการประจำซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ อยู่ นั้น ครอบคลุม
ที่ยังไม่ขาดจากตำแหน่งข้าราชการประจำ ผู้นั้นก็ต้องเข้าลักษณะต้องห้ามตามหลักใหญ่ในมาตรา ๒๑
แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ฯลฯ ส่วนข้อยกเว้นตามอนุมาตรา (๑) เป็นเรื่องเมื่อกฎหมายต้องการ
ให้ผู้มีตำแหน่งในทางราชการใดบ้างสมัครรับเลือกตั้งได้ จึงได้เอามายกเว้นเป็นข้อยกเว้นไว้ ฉะนั้น
ครอบคลุมที่ผู้สมัครเป็นข้าราชการอื่น นอกจากในอนุมาตรา (๑) แล้ว ก็มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑
อันเป็นหลักใหญ่ เพราะต้องตีความบทยกเว้นโดยเคร่งครัด เหตุนี้ศาลฎีกาจึงชี้ขาดว่า การเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดเชียงใหม่เฉพาะตัวพลโท ประยูร ภมรมนตรี เป็นไปโดยมิชอบ จึงสั่งให้มีการ
การเลือกตั้งใหม่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน แทนพลโท ประยูร”

คำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องนี้เป็นคำพิพากษาที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้ง อันถือว่าเป็นการเลือกตั้ง
ที่เป็นไปโดยมิชอบ ในขณะที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาคดีนี้ (ปี ๒๕๐๐) แนวความคิดเกี่ยวกับการ
เลือกตั้งที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมยังไม่มีปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง
แนวความคิดเรื่องนี้เพิ่งมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน แต่แนวความคิด
ในเรื่องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงมีมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๕

ทั้งนี้ เพราะเป็นหลักการสากลว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ถือว่าศาลเข้ามาใช้อำนาจตุลาการครอบงำหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวจึงชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจและนิติรัฐนิติธรรม แต่ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติในอนุมาตรา (๑) ถึง (๑๐) ถึงเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงเช่นเดียวกับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ที่บัญญัติเหตุที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติข้อความให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงโดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๑๓๓ ด้วย เพราะถ้าบัญญัติไว้ก็เท่ากับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารใช้อำนาจเข้าไปครอบงำแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติ ไม่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐนิติธรรม เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ศาล ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ให้มีบทบัญญัติดังกล่าวได้ และจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงไปบัญญัติเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่ก็หนีไม่พ้นจากการเป็นกฎหมายที่มีข้อความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ ดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนที่มีผู้อ้างว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ จะมีได้บัญญัติถึงเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง โดยระบุถึงกรณีตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้ด้วยก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ก็ยังมีบทบัญญัติกล่าวถึงการออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย ก็ถือได้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะเชื่อว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามคำคัดค้านสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นก็ต้องลาออกจากตำแหน่งหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ได้

เห็นว่า การออกจากตำแหน่งภายหลังวันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง หากไม่ใช่การออกจากตำแหน่งเพราะกรณีที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ก็คุ้มครองผู้ที่ออกจากตำแหน่งนั้น ไม่ให้ได้รับความกระทบกระเทือนถึงกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนสมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้ง สมาชิกผู้นั้นก็ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญจึงน่าจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องพ้นจากตำแหน่งมากกว่า และเป็นบทบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้เป็นบททั่วไปในส่วนที่ ๑ หมวดที่ ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ซึ่งแสดงว่าต้องนำมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาและการออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาในกรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้ง เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการออกจากตำแหน่งหรือสมาชิกภาพสิ้นสุดลง เพราะกรณีอื่นๆ ด้วย ส่วนการออกจากตำแหน่งหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสิ้นสุดลงตามมาตรา ๕๖ ของกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันเป็นเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แม้การวินิจฉัยการเลือกตั้งที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยมาตรา ๔๔ ของกฎหมายเลือกตั้งเป็นฐานก็ตาม แต่คำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็อ้างว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๕๕ ของกฎหมายเลือกตั้ง มิได้อ้างว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งตามที่มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ การเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงน่าจะเป็นกรณีที่มีกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติไว้ถึงการกระทำหรือกำหนดเงื่อนไขอื่นใดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเอง หรือการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งตามหลักสากลศาลยุติธรรมเท่านั้นจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยว่า การกระทำใดเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งหรือฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง หรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยได้ เพราะมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมิใช่เป็นกรณีที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา ๕๖

การได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่พอจะยกเป็นตัวอย่างได้ก็คือ การกระทำที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๑ หรือมาตรา ๕๑ ซึ่งศาลได้พิพากษาลงโทษสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้กระทำโดยมิชอบหรือฝ่าฝืนกฎหมายและสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วย เป็นเหตุให้ผู้นั้นเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๓) และมาตรา ๑๐๖ (๔) หรือถูกศาลลงโทษจำคุกตามคำพิพากษา จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จนต้องออกจากตำแหน่งไป ดังนั้น กรณีการออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ จึงแตกต่างเป็นคนละกรณีกับการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง หรือการออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นคำวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ อย่างที่ไม่อาจนำมาใช้แทนกันได้ ข้ออ้างดังกล่าวข้างต้น จึงน่าจะเกิดจากความเข้าใจสับสนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด

นายปรีชา เจริญพาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

ข้อ ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสนธิ วรปัญญา และคณะรวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งผู้ร้องเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้เสนอคำร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญและกระตบสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วสิ้นสุดลง จึงเป็นการมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือหากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่งและคำสั่งนั้นมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติกรณีต่างๆ ที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามนัยแห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๒ การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผลการเลือกตั้งซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามความในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผลตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นจะมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงจะต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง อำนาจในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือในรัฐธรรมนูญมาตราใดเลย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงจึงเป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ร้องเรียนจึงเสนอคำร้องเรียนดังกล่าวมาเพื่อขอความเป็นธรรม โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) และได้บัญญัติให้เฉพาะวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภา

พ้นจากสมาชิกภาพตามนัยมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือองค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภา และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยอ้างมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนที่ว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่าสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แต่อย่างไร กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ น่าจะ หมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมา โดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับ

เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้ง มาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และ มาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในกรณี มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ตรวจสอบคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจ ตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับได้ โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็น และไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญอยู่ในความสนใจของประชาชน และก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐาน ต่อไป

คำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้อง ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวินิจฉัยสั่งการดังกล่าว คือการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นเอง บทบัญญัติดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๕๗ บัญญัติรองรับไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๒ การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในการตีความกฎหมายนั้นนอกจากจะตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้วยังจะต้องตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตีความตามบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายฉบับเดียวกันให้สอดคล้องกัน และมีผลบังคับใช้ได้ทุกมาตรา บทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันย่อมมีศักดิ์และผลบังคับเสมอกัน เว้นแต่บทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของบททั่วไป

บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา) และบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกันเพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ให้อำนาจข้อยกเว้นของบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง...

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้ให้อำนาจศาลยุติธรรมในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งก็ไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งและศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้นสิ้นสุดลงไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่บัญญัติให้อำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติมารองรับมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๓ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเนื่องมาจากการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าตลอดระยะเวลาที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านยังอยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ex officio) ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้าน ไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น มีกำหนดเวลา ๑ ปี แต่ต้องสั่งภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คน ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย อันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ายังสมควรให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งใหม่ (เลือกตั้งซ่อม) ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อ ๔ ความมีผลบังคับของการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในบรรดากิจการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแบ่งได้ ๓ ประเภท

ประเภทที่ ๑ การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งไม่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาได้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ และถึงแม้ว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ก่อนวันเลือกตั้งถ้าปรากฏหลักฐานว่าผู้สมัครผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาัยยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา วินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ตามมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว

ประเภทที่ ๒ การใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียน พรรคการเมือง ในกรณีที่เห็นสมควรให้ยุบพรรคการเมือง หรือในเรื่องการขอจัดตั้งพรรคการเมือง การสั่งการหรือความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้นยังไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด อำนาจวินิจฉัยที่มีสภาพบังคับถึงที่สุดในเรื่องดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๒

ประเภทที่ ๓ อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ กล่าวมาในข้อ ๑ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนได้อีก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนด ระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คำสั่งเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด และเริ่มดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนโดยเร็ว

ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้น

สิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่มิได้คำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ยื่นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ยื่นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว และเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ นอกจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน” หมายความว่า เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยพลัน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลันด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภากายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” หมายความว่า กิจการใด ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่ รวมทั้งเงินประจำตำแหน่งหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับไปขณะอยู่ในตำแหน่ง รัฐธรรมนูญรับรองว่า จะไม่ถูกกระทบกระเทือนด้วยเหตุที่ต้องออกจากตำแหน่งเพราะสมาชิกภาพสิ้นสุดลง แต่มีข้อยกเว้นว่า กรณีที่ต้องออกจากตำแหน่งเพราะการได้รับเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง มาจากหลายสาเหตุ กล่าวคือ

๑. สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) แห่งรัฐธรรมนูญ อันถือว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะบุคคลที่เกิดขึ้นตามข้อใดข้อหนึ่งในสิบข้อ ที่กำหนดไว้

๒. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเพราะกระทำผิดฝ่าฝืน มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๔) มาตรา ๑๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ และ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลงไปด้วยโดยปริยาย

จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นายสนธิ วรรณรัตน์ และคณะรวม ๑๐ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า นายทวี สุทธิธรรม สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดขอนแก่น นางพวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพะเยา นางสาวราย แหวัดฉะ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นายธรรมนุญ มงคล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดระนอง พลเอก ศิริพันธ์ ธูปกล้า และนายสนธิ วรรณรัตน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดลพบุรี นายชวาล มหาสุวีระชัย และนายชิต เจริญประเสริฐ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดศรีสะเกษ นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ และนายวีระศักดิ์ จินารัตน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี ก่อนได้รับเลือกตั้งได้กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี ๒ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ ๒ คน และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ๒ คน มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมานายสนธิ วรปัญญา พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า นางพวงเล็ก บุญเชียง นายทวี สุภธีระ นายวีระศักดิ์ จินารัตน์ นางสำรวย แขวัดมณะ นายธรรมนุญ มงคล นายชิต เจริญประเสริฐ นายชวาล มหาสุวีระชัย และนายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งคำชี้แจงสรุปว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาคำร้องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมีอำนาจในการวินิจฉัย จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ และในการออกระเบียบว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๕๗ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

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 ๙๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๙) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา ๑๔๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง กัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๕๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็

๑๓๗

มาตรา ๕๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม

๒๕๔๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ รวม ๑๐ คน ใน ๗ เขตเลือกตั้ง นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คนโต้แย้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือไม่ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปมีว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติถึงความสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๐ อนุมาตรา คืออนุมาตรา ๑ ถึง อนุมาตรา ๑๐ เมื่อพิเคราะห์ถึงความเป็นมาของมาตราดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ยกมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

- (๑) ถึงคราวออกตามวาระ
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) เสียสัญชาติไทย
- (๕) เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- (๖) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง
- (๗) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๑๒)
- (๘) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๒

(๕) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๘ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๗ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภาหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติ

(๑๐) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๑) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุปกติธรรมดาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมาตรา ๑๐๓ ทุกประการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองและมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ได้จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้ง ตลอดจนดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๔๕ (๖) ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วโดยไม่สุจริต ต้องเสียสิทธิหรือถูกดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๒) มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงด้วยเหตุพิเศษ ดังนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เห็นว่า มีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องออกจากตำแหน่งเพราะได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นหลักการลงโทษใหม่เพิ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๖ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ ฯลฯ” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งตราขึ้นภายหลัง ต้องมีบทบัญญัติรับรองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภานอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้ ดังนั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

ปัญหาต่อไปว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คน พ้นจากสมาชิกภาพและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่รวม ๗ เขตเลือกตั้ง ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้งว่า มีผู้ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต ไม่ว่าผู้นั้นจะกระทำเองหรือโดยผลการกระทำของบุคคลอื่นหรือของพรรคการเมือง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๗ เขตเลือกตั้งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ (๑) และหรือ (๒) ประกอบด้วยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้การเลือกตั้งรวม ๗ เขตเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกคัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งปรากฏชัดเจนว่าผู้ถูกคัดค้านทั้ง ๑๐ คน มิได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่เป็นเรื่องที่ผู้อื่นกระทำความผิด จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่รวม ๗ เขตเลือกตั้ง ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันมีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ขอด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ความว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาทุกคนซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ผู้ร้องเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในประเด็นดังต่อไปนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๕ (๑) ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ อันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ อันเป็นการบัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ของสมาชิกวุฒิสภา เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ผู้ร้องเรียนเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ คือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ เท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีกจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นที่สอง การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งที่ ๘๑/๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ประเด็นที่สาม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๘๑/๒๕๕๔ มีผลตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่อย่างใด การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากจะให้องค์กรใดมีอำนาจออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้องมิบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับไว้ อำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือในมาตราอื่นใด อำนาจในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๕ (๑) อันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุด เป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนข้างต้นแล้วได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจน และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาเท่านั้นที่มีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามนัยมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือให้องค์กรอื่นถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งได้ นอกเหนือจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

ตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ โดยอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่หรือสิทธิการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด แม้จะมีข้อความในตอนท้ายว่า “... เว้นแต่ในกรณีออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” มิได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ เช่นถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕)

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่กระทำผิดเกี่ยวกับ

การเลือกตั้งได้ ก็ยังได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งและต้องกระทำภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความรอบคอบและมีระยะเวลาแน่นอน แต่มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา ไม่มีองค์กรใดช่วยถ่วงถ่วงให้เกิดความรอบคอบ การเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) จึงให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งหากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมา มีผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้นั้นหรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งโดยผลที่บุคคลอื่นหรือพรรคการเมืองกระทำการที่ไม่สุจริต รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด ๆ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

นอกจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงอีกว่า การตีความกฎหมายต้องตีความให้สอดคล้องกันและมีผลบังคับใช้ได้ทุกมาตรา ดังนั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกันในกรณีของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ด้วยเหตุนี้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔)

อีกประเด็นหนึ่งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงคือ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็ไม่ได้มีการบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สิ้นสุดลงไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการอธิบายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่าไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นคือ การส่งคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาข้างต้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นเรื่องที่ นายสนธิ วรปัญญา และคณะ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น จังหวัดพะเยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดระนอง จังหวัดลพบุรี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า คำสั่งข้างต้นได้ออกโดยอาศัยมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ สำหรับมาตรา ๕๖ นี้ ทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีอำนาจส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อเป็นการส่งคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๕๖ วรรคแรก จึงเป็นเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นบทบัญญัติที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บทบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงในมาตรา ๕๖ นั้น เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ

- (๑) ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒๕
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖
- (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๗
- (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๕) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) เป็นการระบุการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาอันเกิดจากถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก หรือเกิดจากเหตุที่ทำให้คุณสมบัติไม่ครบหรือมีลักษณะต้องห้ามหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว หรือเกิดจากการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเกิดขึ้นก่อนได้รับเลือกตั้ง แต่ถูกค้นพบในภายหลัง หรือถูกวุฒิสภาถอดถอน หรือถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ หรือขาดประชุมเกินระยะเวลาที่ได้รับระบุไว้ หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก มาตรานี้จึงเป็นการบัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพที่ไม่เกี่ยวกับการมีการเลือกตั้งใหม่

ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ไม่ได้ระบุถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาโดยเหตุที่มีการเลือกตั้งใหม่นั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยเหตุดังกล่าวเป็นไปได้หรือไม่ เรื่องนี้จำต้องพิจารณาก่อนว่ารัฐธรรมนูญได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้หรือไม่ ถ้าได้จะมีในกรณีใดบ้าง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยผลของการที่บุคคล หรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป และเมื่อได้สืบสวนสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

มาตรา ๑๔๗ ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เป็นแต่เพียงให้วินิจฉัยสั่งการโดยพลัน แต่เมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรา ๑๔๕ (๔) แล้ว การดำเนินการตามมาตรา ๑๔๗ เป็นผลให้ได้หลักฐานอันนำไปสู่การจัดการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ได้ การวินิจฉัยสั่งการโดยพลันข้างต้นจึงเป็นการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้โดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา ๑๔๕ (๔) ควบคู่กันไป และการเลือกตั้งใหม่ข้างต้นย่อมเป็นไปได้ทั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง

หรือหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ในกรณีของการให้มีการเลือกตั้งใหม่หลังจากได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว มีปัญหาว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ไว้หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ย่อมหมายความว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ที่ถูกคัดค้านและต้องมีการเลือกตั้งใหม่นั้นย่อมสิ้นสุดลง การเลือกตั้งใหม่ย่อมเป็นไปได้ถ้าสมาชิกผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาอยู่ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ จึงเป็นเพียงการทำให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุข้างต้นมีความชัดเจนเท่านั้น แม้ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีข้างต้น สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงอยู่ดี

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีผลเท่ากับให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ที่ต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ไม่จำเป็นต้องมีเพียงเท่าที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ เท่านั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ จึงเท่ากับเป็นการกล่าวอ้างการสิ้นสุดสมาชิกภาพที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔)

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนจาก นายสนิท วรปัญญา และคณะ ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น พะเยา พระนครศรีอยุธยา ระนอง ลพบุรี ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง...” เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้อำนาจอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

๒. มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกรัฐสภาได้กระทำไปในหน้าที่ หรือรับรองสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนที่ว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกรัฐสภาหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างไร มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบและต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ

เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อความซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ข้อ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในการประกาศผลการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญ และหากมีการคัดค้านการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ตามมาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวคือ การสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญ นั้นเอง บทบัญญัติดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ บัญญัติรองรับไว้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๒ บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ นั้น จะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน มาตรา ๑๓๓ หาใช่ข้อยกเว้นของมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ซึ่งมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อาจจะต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ยังได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ดังนั้น มาตรา ๕๖ ซึ่งรองรับ มาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง คณะกรรมการ การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิก วุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการ การเลือกตั้งอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้นมีกำหนดเวลา ๑ ปีได้

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยความ ในมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็น ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

จึงมีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะยังไม่มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่จะบังคับใช้กับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องมาตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้วางหลักเกณฑ์สำหรับศาลปกครองไว้ในมาตรา ๔๓ ว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้...” และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็นิยามคำว่า “กฎ” ให้ความหมายรวมถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ... ฯลฯ เท่านั้น โดยไม่รวมถึง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ตามวิธีพิจารณาคดีปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นั้น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๒ ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรีเสนอมา และเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ที่กล่าวนี้ แม้แต่ศาลปกครองซึ่งเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ แต่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอีกทอดหนึ่งก่อน ดังนั้น ในเมื่อมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผู้โต้แย้งว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาเหตุผลที่นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน ยกขึ้นอ้างอิงแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ฉะนั้น แม้จะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ โดยนำข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แล้วสำหรับกรณีทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ันได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลัก ๒ ประการ ดังนี้คือ

(๑) มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แดกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ซึ่งบัญญัติเหตุต่างๆ แห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างครบถ้วนแล้ว โดยไม่รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย จึงต้องถือว่ามาตรา ๕๖ ที่กล่าวเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธิต่างที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

(๒) แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด กล่าวคือ มีคณะกรรมการตรวจสอบและต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ดังนั้น หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วก็เท่ากับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลาและไม่ต้องมีองค์กรใดกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ

พิเคราะห์ข้อโต้แย้งตาม (๑) แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดที่บ่งชี้ โดยตรงหรือโดยอ้อมว่า มาตรา ๑๓๓ (๑) - (๑๐) เป็นรายการที่แสดงเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างหมดจดครบถ้วนแล้วทุกกรณีไป ในทางตรงกันข้าม มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญเองได้กล่าวถึงและรับรองไว้ว่า มีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้อง “....ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้ันได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา...” ข้อความในมาตรา ๕๗ นี้ จึงมีนัยว่า การที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งนั้น ก็เป็นเหตุอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องพ้นจากสมาชิกภาพของตนได้ ถึงแม้ว่ากรณีเช่นนี้จะไม่มีกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม อนึ่ง การที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ นั้น ก็ได้หมายความว่า เป็นกรณีที่กำลังอ้างถึงในมาตรา ๑๓๓ (๕) ของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอ้าง เพราะมาตรา ๑๓๓ (๕) กล่าวถึงแต่เพียง ลักษณะต้องห้าม อันเป็นลักษณะส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายกรณีไป มิใช่เป็นการกระทำใดๆ ของบุคคลนั้นหรือผู้อื่น อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งในความหมายของ มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงย่อมถือได้ว่า เป็นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นอีกกรณีหนึ่ง แยกต่างหากและเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๓๓ (๑) - (๑๐)

การตีความมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กล่าวมานี้ มีเหตุผลสนับสนุนที่หนักแน่นประการหนึ่งที่ได้มาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามอนุมาตรา ๔ “สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่...ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ก็บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง เมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือเมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำใดๆ โดยไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามที่กล่าวเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยชัดแจ้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง ในเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับต่อไปด้วยว่า คำสั่งเช่นว่านี้ย่อมจะต้องมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกคัดค้านสิ้นสุดลงโดยปริยายก่อนที่จะมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ได้ เพราะมิเช่นนั้นแล้ว ก็จะเกิดสถานการณ์ทางกฎหมายที่ไม่ลงรอยหรือขัดแย้งกับการเลือกตั้งใหม่ที่กำลังจะมีขึ้น และย่อมจะมีผลเท่ากับเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เกินกว่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน มาตรา ๑๒๑ นั้นเอง อันที่จริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มิได้บัญญัติกฎเกณฑ์หรือสาระสำคัญอะไรขึ้นใหม่เลย แต่เป็นเพียงการยืนยันผลที่จำต้องเกิดขึ้นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามหลักตรรกะแห่งกฎหมาย และที่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น ก็เพื่อให้มีความชัดเจนและปราศจากข้อสงสัยใด ๆ เท่านั้น

สำหรับเหตุผลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตาม (๒) ข้างต้นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยต้องกระทำการเพิกถอนสิทธิดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ส่วนอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นแต่เพียงอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มิใช่เป็นอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังเช่นตาม มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ฉะนั้น จึงเป็นกรณีสองกรณีที่เกี่ยวข้องกันมิได้ กล่าวคือ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านยังคงมีสิทธิเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้อีกในคราวเลือกตั้งใหม่ที่จะมีขึ้นนั้น เป็นมาตรการสถานเบาว่าการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งตามมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ ซึ่งทำให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นถึงกับถูกต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปี อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ หาได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากล่าวอ้างไม่ แต่เป็นบทบัญญัติที่เพียงแต่อธิบายและยืนยันถึงผลตามกฎหมาย ที่ต้องตามมาโดยตรงจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น มาตรา ๕๖ ที่กล่าว จึงเป็นเรื่องคนละเรื่องกับ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ และย่อมไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกันและกัน

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านการเลือกตั้งสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่าได้รับคำร้องจากนายสนธิ วรปัญญา และคณะ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้ง จังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิบคน ซึ่งถูกคัดค้านตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลง นับแต่วันที่ มีคำสั่งนั้น ผู้ร้องเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาแล้วสิ้นสุดลง

จึงเป็นการมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นมีผลต่อ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติกรณีต่าง ๆ ที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถบังคับใช้ได้ ตามนัย แห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๒. การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระย่อมเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่ง สมาชิก วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาใหม่ และมีผลตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเกินกว่าที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามความในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามนัยมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ อันจะมีผลต่อกิจการที่ สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับ ไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้ อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นจะมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง จะต้อง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้ว ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง อำนาจในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลง หรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่ และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ หรือในรัฐธรรมนูญมาตราใดเลย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลง เป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะ และชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) และได้บัญญัติให้เฉพาะวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพ ตามนัยมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยอ้างมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนที่ว่า “..... เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตรากลับเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างไร กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการ

การเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลาและไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความขัดแย้งและไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๘๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว”

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) หากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมา มีผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานในภายหลังอันควรเชื่อได้ว่า ผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) โดยสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔)

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งใดได้ หมายความว่า ตำแหน่งนั้นจะต้องว่างลงและไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว มิฉะนั้น หากเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่โดยยังคงมีผู้ดำรงตำแหน่งเดิมอยู่ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาก็จะเกินไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๕ (๔) จึงมีความหมายว่า สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งต้องสิ้นสุดลง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านการเลือกตั้ง สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง เป็นการอธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติเรื่องการนับคะแนนใหม่ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่นั้น ก็เป็นการบัญญัติโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนที่บัญญัติเรื่องผลกระทบในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ว่า “แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไป ในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่” เป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาปรับใช้เพื่ออธิบายให้ชัดเจนขึ้นในทำนองเดียวกันกับการใช้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคลจึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ 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 จึงเป็นสิ่งที่ชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้นเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการเน้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้ ทั้งยังกำหนดให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีดุลยพินิจในการใช้กฎหมายโดยพิจารณาจากหลักฐานการกระทำผิดของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านด้วยว่ามีจำนวนไม่น้อยและมีน้ำหนักเพียงใด รวมทั้งคำนึงถึงเจตนาในการกระทำผิดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบด้วยตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 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

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีใจความ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ผู้ร้องได้รับหนังสือจากนายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกบุคคลเหล่านั้นว่า “ผู้ร้องเรียน”) ร้องเรียนว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ผู้ร้องเรียนเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ร้อง เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อร้องเรียนดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ถูกร้อง”) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๕ (๔) และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกระทบสิทธิและเสรีภาพ

ของผู้ร้องเรียน เพราะเป็นการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วสิ้นสุดลง จึงเป็นการมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงจะต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามนัยแห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๒ การทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสิทธิในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกร้องมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕

๑.๓ การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกร้อง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามนัยของมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญด้วยนั้น เป็นเพียงผลจากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ อันจะมีผลต่อกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ และมีผลต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้วเท่านั้น แต่มิได้มีผลให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่อย่างใด เพราะผู้ถูกร้องมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้อง

เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้อำนาจองค์กรใดมีคำสั่ง และคำสั่งนั้นจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จะต้องมิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่แล้ว ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง การวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงโดยผู้ถูกร้องมิได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ หรือในรัฐธรรมนูญมาตราใดเลย การที่ผู้ถูกร้องอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้อำนาจแทนศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลง และเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ร้องพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ และชัดเจนตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) และได้บัญญัติให้เฉพาะวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๓๓ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อผู้ถูกร้องมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือแตกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ตามคำสั่งผู้ถูกร้อง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่อ้างมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไป ในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจาก ตำแหน่ง หรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนท้ายว่า “..... เว้นแต่ในกรณี ที่ออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถ ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมหรือนอกเหนือจาก ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ นำจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อ ได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งหรือ ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต ผู้ถูกร้องมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้อำนาจผู้ถูกร้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีมีการกระทำผิด เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ คณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาแน่นอน เนื่องจากมีบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล

จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะกลายเป็นว่าผู้ถูกร้องมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กระใดช่วยถ่วงถ่วงตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด เพราะผู้ถูกร้องสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง* ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องมีว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

* รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

โดยที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แยกต่าง หรือเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีปัญหาค่าที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ หรือไม่

มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้าน* นั้น สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปก่อนหน้านี้ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้ดังนี้

“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 ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๙) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

* คำว่า “คัดค้าน” ที่ระบุในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายถึง การคัดค้านของผู้มีสิทธิคัดค้านตามมาตรา ๕๔ โดยทำเป็นคำร้องคัดค้านยื่นต่อผู้ถูกร้องว่า การเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้ง หรือของเขตเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในกรณีต่างๆ รวม ๑๐ กรณี

ส่วนมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า เมื่อผู้ถูกร้องมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในเขตเลือกตั้งใดตามมาตรา ๕๕ แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งนั้น ย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องมีคำสั่ง ซึ่งก็เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง เพราะการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดที่มีการร้องคัดค้านจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นที่ผู้ถูกร้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว สิ้นสุดลง

มีปัญหาว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓)

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ฯลฯ”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ได้รับรองอำนาจของผู้ถูกร้องในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ย่อมมีนัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ผู้ถูกร้องได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปก่อนแล้วย่อมสิ้นสุดลงด้วย

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ มิได้บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้ง

ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สิ้นสุดลง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์ เพราะการเลือกตั้งใหม่หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว จะมีขึ้นไม่ได้ ถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านยังไม่สิ้นสุดลง ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) สมบูรณ์ จึงต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงในวันที่มีคำสั่ง

ปัญหามีว่า การตราบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อความว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ ขออธิบายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสังเขป ดังนี้

ในประเทศที่มีการแบ่งกฎหมายออกเป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายธรรมดา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศฝรั่งเศส ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแน่ชัดหรือสมบูรณ์* ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

* พจนานุกรมศัพท์กฎหมายซึ่งพิมพ์จำหน่ายในประเทศฝรั่งเศส ได้อธิบายความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) ไว้ดังนี้

“กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) ได้แก่ กฎหมายซึ่งรัฐสภาลงมติให้ประกาศใช้เพื่อทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแน่ชัดหรือสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๕๕๘ ระบุกรณีต่างๆ ที่จะตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างจำกัด และทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทใหม่ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ (les lois constitutionnelles) และกฎหมายธรรมดา (les lois ordinaires) โดยให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษในการลงมติอนุมัติและในการควบคุม (มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ ๑๕๕๘) (Lexique de terms juridiques, Dolloz, 1972)

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) สมบูรณ์ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วข้างต้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้ง จังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๑๓๓ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๓๓ (๘) แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ มีคำสั่ง อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓

๒. คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกวุฒิสภาได้กระทำไปในหน้าที่ หรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา แม้จะมีความในตอนท้ายว่า “... เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติม หรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ได้ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ กล่าวคือ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๕) ซึ่งสอดคล้องกับการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

๓. แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้การกระทำเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพ

ของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กระใดช่วยถ่วงกรอง ตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๘๗ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว”

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

“มาตรา ๑๕๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง โดยพยานเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพยาน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๖ “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ฯ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดในเขตเลือกตั้งใดใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้นอกจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็ต้องสืบเนื่องมาจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ก่อนแล้ว และที่บัญญัติในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ว่า “แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่” เป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาปรับใช้เพื่ออธิบายให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานการปฏิรูปการเมืองแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ