

## 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 ๒๑/๒๗๔ 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 ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ 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 จะมีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง 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 ของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบ เพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ โดยเพิ่ม มาตรา ๘๕/๕ ย่อมจะไม่มีประโยชน์ และไม่มีผลจำเป็นแต่ประการใด เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๕๖ ให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้โดยอิสระและไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

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 ย่อมไม่มีเหตุอันใดที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาสืบทอดคนที่ถูกคัดค้านตามคำสั่งดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกต่อไป และการเลือกตั้งใหม่จะมีผลอย่างไรต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น หากไม่มีมาตรา ๕๖ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่อีกสืบทอดอาจจะทำให้มีปัญหาว่า วุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเดิมสองร้อยคนและสมาชิกวุฒิสภาใหม่อีกสืบทอด มีจำนวนรวมกันถึงสองร้อยสืบทอด 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