

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 ๗ มาตรา ๕๖ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๕๖ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงได้โดยอิสระ และไม่จำกัดเวลาอยู่แล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ๗๑

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ จะบัญญัติถึงเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้ตาม (๑) ถึง (๑๐) ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้น ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว บทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่ายังมีเหตุอื่นอีกที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา อาจสิ้นสุดลงได้ นอกจากเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา 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 โดยรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ตามที่สมาชิกวุฒิสภาทั้งสภากล่าวอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ