

## 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 นายสนธิ 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 ให้คืนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกรัฐสภาหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ และต้องกระทำภายในกำหนดเวลา 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 รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มิได้ดำเนินการอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

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” ให้หมายความรวมถึง 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 มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีผู้โต้แย้งว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง ....ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ 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 ๕๖ 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 จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาใหม่ และมีผลตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเกินกว่าที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามความในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผลตามนัยมาตรา ๕๗ 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 ๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ 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 โดยไม่จำกัดเวลาและไม่ต้องมีองค์การใดช่วยกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด 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