

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 เขตเลือกตั้ง จังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาทุกคนซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ผู้ร้องเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย 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 ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๖ 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 แตกต่าง 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 ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเวลา ไม่มีองค์กรใดช่วยถ่วงถ่วงให้เกิดความรอบคอบ การเพิ่มมาตรา ๘๕/๕ ก็จะไม่มีความจำเป็นและไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ 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 พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

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 แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง

ในกรณีที่มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านต้องสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปหน้าที่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนใหม่”

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 ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๕) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

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

ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ไม่ได้ระบุงถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาโดยเหตุที่มีการเลือกตั้งใหม่นั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยเหตุดังกล่าวเป็นไปได้อย่างไรหรือไม่ 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 การเลือกตั้งใหม่ย่อมเป็นไปไม่ได้ถ้าสมาชิกผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 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 ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

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

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนจาก นายสนธิ วรปัญญา และคณะ ว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น พะเยา พระนครศรีอยุธยา ระนอง ลพบุรี ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งตามมาตรา ๕๖ จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้น สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง...” เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้อำนาจอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๕ เป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้