

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 หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ ความในมาตรา 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 หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนท้ายว่า “..... เว้นแต่ในกรณี ที่ออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถ ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีบทมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเติมหรือนอกเหนือจาก ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด กรณีตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ 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 และไม่ต้องมีองค์กรใดช่วยถ่วงถ่วงตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ 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 จึงมีปัญหาค่าวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า 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 เพราะการเลือกตั้งใหม่หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้วจะมีขึ้นไม่ได้ ถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านยังไม่สิ้นสุดลง ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) สมบูรณ์ จึงต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๖ ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงในวันที่มีคำสั่ง

ปัญหามีว่า การตราบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อความว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ ขออธิบายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยสังเขป 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 ๔๖ 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