

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

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

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนจาก นายสนิท วรปัญญา และคณะ ว่าคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง 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 เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่งตามมาตรา ๕๖ จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านนั้น สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง...” เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญเนื่องจาก รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้อำนาจอื่น นอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้



LIRT

๒. มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่รับรองกิจการที่สมาชิกรัฐสภาได้กระทำไปในหน้าที่ หรือรับรองสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นก่อนที่จะออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาแต่ประการใด แม้ว่าจะมีความในตอนที่ท้ายว่า “....เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ จะให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็ยังบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบและต้องกระทำภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้กระทำโดยรอบคอบและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจตัดสิทธิบุคคล จึงต้องเป็นไปโดยจำกัดและเคร่งครัด หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเวลา และไม่ต้องมีองค์กรใดกลั่นกรองตรวจสอบเพื่อความรอบคอบ

เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อความซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ข้อ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม



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 หารือข้อยกเว้นของมาตรา 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)



LIRT

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” ให้ความหมายรวมถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ...ฯลฯ เท่านั้น โดยไม่รวมถึง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ตามวิธีพิจารณาคดีปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นั้น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๒ ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรีเสนอมา และเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ที่กล่าวนี้ แม้แต่ศาลปกครองซึ่งเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ แต่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกทอดหนึ่งก่อน ดังนั้น ในเมื่อมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผู้โต้แย้งว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาเหตุผลที่นายสนธิ วรปัญญา และคณะ รวม ๑๐ คน ยกขึ้นอ้างอิงแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ฉะนั้น แม้จะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ โดยนัยข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แล้วสำหรับกรณีทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม



คำวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่ง แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับแจ้งคำสั่ง” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลัก ๒ ประการ ดังนี้คือ

(๑) มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ เป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แดกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ ซึ่งบัญญัติเหตุต่าง ๆ แห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างครบถ้วนแล้ว โดยไม่รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย จึงต้องถือว่ามาตรา ๕๖ ที่กล่าวเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

(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 “...ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา...” ข้อความในมาตรา ๕๗ นี้ จึงมีนัยว่า การที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งนั้น ก็เป็นเหตุอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องพ้นจากสมาชิกภาพของตนได้ ถึงแม้ว่ากรณีเช่นนี้จะไม่มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม อนึ่ง การที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ นั้น ก็มีได้หมายความว่า เป็นกรณีที่กล่าวถึงในมาตรา ๑๓๓ (๕) ของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอ้าง เพราะมาตรา ๑๓๓ (๕) กล่าวถึงแต่เพียง ลักษณะต้องห้าม อันเป็นลักษณะส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายกรณีไป มิใช่เป็นการกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้นหรือผู้อื่น อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเลือกตั้งในความหมายของ มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงย่อมถือได้ว่า เป็นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นอีกกรณีหนึ่ง แยกต่างหากและเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๓๓ (๑) - (๑๐)

การตีความมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กล่าวมานี้ มีเหตุผลสนับสนุนที่หนักแน่นประการหนึ่งที่ได้มาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามอนุมาตรา ๔ “สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่...ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง ...ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ก็บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง เมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือเมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำใด ๆ โดยไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามที่กล่าวเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๕๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยชัดแจ้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง ในเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับต่อไปด้วยว่า คำสั่งเช่นว่านี้ย่อมจะต้องมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านสิ้นสุดลงโดยปริยายก่อนที่จะมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ได้ เพราะมิเช่นนั้นแล้ว ก็จะเกิดสถานการณ์ทางกฎหมายที่ไม่ลงรอยหรือขัดแย้งกับการเลือกตั้งใหม่ที่กำลังจะมีขึ้น และย่อมจะมีผลเท่ากับเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เกินกว่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน มาตรา ๑๒๑ นั้นเอง อันที่จริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มิได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์หรือสาระสำคัญอะไรขึ้นใหม่เลย 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 จึงเป็นกรณีสองกรณีที่เทียบเคียงกันมิได้ กล่าวคือ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านยังคงมีสิทธิเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้อีกในคราวเลือกตั้งใหม่ที่จะมีขึ้นนั้น เป็นมาตรการสถานเบาว่าการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งตามมาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ ซึ่งทำให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นถึงกับถูกต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปี อย่างไรก็ตาม มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ หาได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากล่าวอ้างไม่ แต่เป็นบทบัญญัติที่เพียงแต่อธิบายและยืนยันถึง ผลตามกฎหมาย ที่ต้องตามมาโดยตรงจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ประกอบมาตรา ๑๔๗ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น มาตรา ๘๖ ที่กล่าว จึงเป็นเรื่องคนละเรื่องกับ มาตรา ๘๕/๕ และมาตรา ๕๐ และย่อมไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกันและกัน

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านการเลือกตั้งสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายสุจินดา ขงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT