

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔-๕๕/๒๕๔๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ. มาตรา ๑๗ (เพิ่มมาตรา ๘๕/๑ มาตรา ๘๕/๓ มาตรา ๘๕/๘ และมาตรา ๘๕/๙) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวมสองคำร้องประกอบด้วยคำร้องของ นายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกวุฒิสภาอีกห้าสิบสามคน และคำร้องของ นายคำนวณ ชโลภวัฒน์ สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกวุฒิสภาอีกยี่สิบสี่คน ซึ่งผู้ร้องทั้งหมดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ. กรณีเพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตาม มาตรา ๘๕/๑ มาตรา ๘๕/๓ และ มาตรา ๘๕/๙ และอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งเป็นบัตรเสีย มาตรา ๘๕/๘ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒)

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

คำร้องทั้งสองของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอความเห็นนั้นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้รวมคำร้องทั้งสองพิจารณาไปในคราวเดียวกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำร้องทั้งสองมีประเด็นขอให้พิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยทั้งสองคำร้องดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๘๕/๑ มาตรา ๘๕/๓ และมาตรา ๘๕/๙ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๗ ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง อันเนื่องจากผู้สมัครนั้นกระทำการ โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีข้อความขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๓๔ และ มาตรา ๒๓๖ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ. มาตรา ๘๕/๑ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ฯ เช่น การสั่งเพิกถอน ส่วนมาตรา ๘๕/๙ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อน

ได้รับการเลือกตั้ง สมาชิกผู้นั้นกระทำการโดยไม่สุจริต หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ฯ เป็นการตั้งเพิกถอนหลังประกาศผลการเลือกตั้ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยเพิกถอนทั้งสองกรณี ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบ ตามมาตรา ๘๕/๓ ก่อน แต่ไม่บังคับว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องวินิจฉัยหรือสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบ บทบัญญัติทั้ง ๓ มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และ มาตรา ๑๔๗ และเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรากฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ประการอื่นที่มีลักษณะเป็นการเสริมให้สมบูรณ์ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ด้วย หากไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาซึ่งได้ตราร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๘๕/๑ และมาตรา ๘๕/๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๘๕/๓ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ และไม่เป็นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเพราะมีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคในการจัดการเลือกตั้ง และให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับแก่ผู้ที่ถูกสอบสวนแล้ว ปรากฏว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ทุกคน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รวมทั้งมิใช่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ เพราะการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ได้ จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ มิใช่การมอบอำนาจไว้ในกฎหมายอื่น บทบัญญัติทั้ง ๓ มาตรา ดังกล่าวจึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๗๑

ประเด็นที่สอง มาตรา ๘๕/๘ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๗ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดทุจริตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแล้วกำหนดให้บัตรเลือกตั้งของประชาชนที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำดังกล่าวเป็นบัตรเสีย และมีให้นับเป็นคะแนน เป็นการลวงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ ละเมิดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามมาตรา ๑๐๕ สิทธิการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๗ และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดให้รัฐสภาตรากฎหมายเช่นนี้ได้ มาตรา ๘๕/๘ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นนับเป็นบัตรเสีย และมีให้นับเป็นคะแนน เฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจนี้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๕/๘ ยังมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ฯ แต่เป็นวิธีการลักษณะเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ การสั่งเช่นนี้อาจมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริต เพราะการนับคะแนนนี้อาจแยกได้ว่าผู้ใดใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต แต่มีความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ จึงต้องกระทำเพื่อให้การเลือกตั้งโดยรวมเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น มาตรา ๘๕/๘ จึงเป็นมาตรการให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จัดการกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีการกระทำอันเป็นการเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่ง
ดำเนินการเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมือง ส่งบัญชี
รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว มิได้เป็นการจำกัดสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ ไม่เป็นการละเมิด
สิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามมาตรา ๑๐๕ สิทธิการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง ตามมาตรา ๔๗ และสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๗ ร่าง พระราชบัญญัติฯ มาตรา ๘๕/๘ จึงไม่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ. มาตรา ๑๗ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๕/๑ มาตรา ๘๕/๓
และมาตรา ๘๕/๕ ไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอภิปไตยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ และ ไม่มีข้อความ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๗๑

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ..... มาตรา ๑๗ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๕/๘ ไม่เป็นการล่วงสิทธิ
ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ของพรรคการเมืองและของผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่มีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๑ ก
วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔