คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๔๓ **วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓**

เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา - ผู้ร้อง)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผร ๘๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งหนังสือร้องเรียนของ นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยตามระเบียบในข้อนี้ ซึ่งนางพรทิพย์ ฯ เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวออกมาขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ด้วย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี เสนอคำร้องเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ร้อง เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติ เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญ” และไม่ปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้ง/ผู้ถูกร้อง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ และออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ อีก

๔. ผู้ถูกร้องชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ.... ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือ .... ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม (๕) ประกาศผลการเลือกตั้ง ... (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ .... (๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ .... ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง .... ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (๘) ประกาศผลการเลือกตั้ง ....” ซึ่งผู้ถูกร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ว่า “ข้อ ๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อว่ามูลเหตุแห่งการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนก็ตาม ให้ถือว่า

ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่" และต่อมาออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๓ กำหนดให้เพิ่ม "ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก" การออกระเบียบดังกล่าวนี้เป็นไปตาม "หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" ท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำได้ มิใช่เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๖ ซึ่งผู้ถูกร้องมีเหตุผลว่า หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาคนใดกระทำการที่ผู้ถูกร้องเชื่อว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากผู้ถูกร้องจะไม่ประกาศรายชื่อแล้ว ถ้าปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาคนนั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องกระทำกันต่อไปอีกไม่มีที่สิ้นสุด

สำหรับกรณี นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี นี้ มีคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดอุดรธานี และคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๔๔ /๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่และมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดอุดรธานี แล้ว

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๒๔ มาตรา ๑๒๕ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๗๖

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๐๐ ถึง มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๑ และมาตรา ๑๑๓

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องนี้หรือไม่

๒. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากผู้ร้องส่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ โดยเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง และคำร้องเกี่ยวกับระเบียบนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณารับปัญหาตามคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดว่า “ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” นั้น แม้ผู้ถูกร้องจะอ้างว่า เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในกระบวนการที่ผู้ถูกร้องกำหนดไว้สำหรับนำมาใช้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้ถูกร้องมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า มีส่วนในการกระทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) มิได้เป็นข้อกำหนดตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่อีกก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้ถูกร้องไม่ประกาศผลเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาคนใดเกินสองครั้ง เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีก ซึ่งเกินอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ .... (๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ....

ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง .... ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม (๕) ประกาศผลการเลือกตั้ง .... (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกประการหนึ่ง นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ