

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นางพรทิพย์ ธนศรีวิณิชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุผลที่ต้องออกระเบียบเช่นนี้ เนื่องจากว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำการใด ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจในการไม่ประกาศรายชื่อแล้ว หากยังปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การเลือกตั้งก็จะมีขึ้นต่อไปไม่สิ้นสุด ฉะนั้น วิธีการตามระเบียบข้อนี้จึงช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ฯ ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งนางพรทิพย์ฯ เห็นว่าระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญโดยขัดแจ้ง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ในการสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบดังกล่าวจึงน่าจะมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งความในตอนที่ห้าของมาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “... ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง ส่วนกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยแจ้งชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง องค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณา แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการดังกล่าวเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าวเปรียบที่ เป็นปัญหาจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ ๖ ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ ๖ ทวิ ดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ “(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้ง

หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา ๑๐ (๗) ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีสถานะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มีอาจกระทำได้ และเมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ หากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ ดังนั้นการจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศ ผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระแก้ว นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๕๐ ก วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔