

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

กรณีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อจำนวน ๘ พรรค ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัคร และได้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่า นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค และได้ขอเป็นพระภิกษุ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้จำนวน ๑๐๐ คน เหลือจำนวน ๙๙ คน

ส่วนกรณีรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกเขตเลือกตั้ง และปรากฏว่า ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด ๔๐๐ เขต มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว จำนวน ๒๗๑ เขต และมีเขตเลือกตั้ง ๑ เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเขตเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้สมัคร จำนวน ๑ คน คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ พรรคไทยรักไทย ซึ่งเมื่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓ ได้ตรวจสอบพบว่า มีรายชื่อของนายอุดม ฯ อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิ (ส.ส. ๓๒) จึงประกาศไม่รับสมัครนายอุดม ฯ ต่อมานายอุดม ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำสั่งว่า นายอุดม ฯ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งกรณีผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อและผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ หากพิจารณาจากข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งนี้ ประกอบกับข้อมูลพรรคการเมืองที่เคยมีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นว่า พรรคไทยรักไทยน่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนสูงสุด ส่วนพรรคการเมืองอื่นอาจได้รับคะแนนเลือกตั้งต่ำและอาจจะน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ กรณีเช่นนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยจะได้รับเลือกตั้งทั้งหมด แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยมีเหลืออยู่เพียง ๙๙ คน ดังนั้น หากมีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ โอกาสที่จะมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ ๑๐๐ คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นไปได้สูง

กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เมื่อพิจารณาข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว จะเห็นว่ามีหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จะต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และหากพิจารณาจากฐานเสียงของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว มีหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวที่อาจจะไม่ได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว โอกาสที่ผู้สมัครคนนั้น จะได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละยี่สิบก็คงจะเป็นไปได้ยาก ประกอบกับมีเขตเลือกตั้ง ๑ เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๔๐๐ คน ตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ มีปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถจะจัดการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน ๕๐๐ คนได้ โดยเฉพาะปัญหากรณีเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย รวม ๓ ประเด็น ดังปรากฏตามข้อ ๒

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นด้วย

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าเป็นกรณีมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากประเด็นตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งตามคำร้องนี้ มีประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อครบกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร

มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว คือ นายอุดม ไกรวัฒน์สุธรรม แต่เมื่อตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว ปรากฏว่ามีชื่อนายอุดม ฯ อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิ ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจึงประกาศไม่รับสมัครต่อมานายอุดม ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งว่า นายอุดม ฯ เป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรับสมัครดังกล่าว จึงยังอยู่ในอำนาจการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาครซึ่งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับปัญหาของการไม่มีผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร กรณีคำร้องประเด็นที่หนึ่งนี้จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๙ คน จึงไม่รับคำร้องตามประเด็นที่หนึ่งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน เห็นว่ากรณีนี้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องประเด็นที่หนึ่งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖)

ประเด็นที่สอง กรณีเขตเลือกตั้งใดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง จนครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่บัญญัติไว้

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ ดังนี้
จะถือได้หรือไม่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จ หรือยัง

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่คาดการณ์ว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งทั่วไป
ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ แล้ว จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ซึ่งขณะที่เสนอคำร้องนี้ ยังไม่ได้มี
การเลือกตั้งตามวันเวลาดังกล่าว จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น
กรณีคำร้องตามประเด็นที่สองนี้ มีลักษณะเป็นการหารือ โดยไม่เป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องประเด็นที่สองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่สาม กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพิจารณาจากบัญชีรายชื่อ
ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแล้ว เป็นที่คาดหมายได้ว่า เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว
จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบจำนวน ๑๐๐ คน อย่างแน่นอน กรณีนี้
คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่
ที่ยังขาดอยู่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ในประเด็นนี้ เป็นเพียงการคาดการณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยยังไม่ได้มีปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นจริง
แต่อย่างใด กรณีคำร้องตามประเด็นที่สามนี้มีลักษณะเป็นการหารือเช่นเดียวกัน ไม่เป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ
จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องประเด็นที่สามนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ทั้งสามประเด็นไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายผัน จันทรปาน นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เองเจริญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
นางสาวเนียรย์ อัครโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๖๔ ก วันที่ ๑๖
มิถุนายน ๒๕๔๙

ย่อโดย นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย