

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๗

วันที่ ๑๘ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่ง นางสาววิเดือน งามปลั่ง ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๘๙๙/๒๕๖๗ และคำร้องที่สอง นายฤทธิชัย ศรีเมือง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นายเฉลิมชัย ผู้พัฒนา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นายสิทธิชัย ผู้พัฒนา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นายจำนอง บุญเลิศฟ้า ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนายสากล พิชนกุล ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในคดีหมายเลขคำที่ ๙๑๒/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

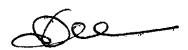
คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๗)

นางสาววิเดือน งามปลั่ง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๙๑ ในชั้นแรกที่ทำให้ผู้สมัครเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกสามารถลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนให้ตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ เป็นการเปิดช่องให้เกิดการสมยอมกันในช่วงขั้นตอนการเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน การที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ลงคะแนนเลือกตนเอง ถือเป็นการทำลายหลักความสุจริตใจของผู้สมัคร เข้าข้อสันนิษฐานและเป็นข้อพิรุธว่าเป็นการสมัครเข้ามาในฐานะผู้รับจ้างให้ลงสมัครเพื่อเลือกผู้สมัครคนอื่น ไม่ได้เป็นการลงสมัครเพื่อรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้มีการแทรกแซง ครอบงำ ชี้นำ ชักจูง สั่งการ ร้องขอ หรือสมยอมในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัว



ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๓ กำหนดให้มีผู้ช่วยเหลือผู้สมัครที่เป็นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัครที่ผู้สมัครยินยอมให้ช่วยเหลือในการแนะนำตัว และข้อ ๖ กำหนดให้ผู้สมัครสามารถให้ผู้ช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัวได้ โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และให้ถือเป็นการแนะนำตัวผู้สมัครด้วยนั้น ขัดต่อหลักการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการกำหนดให้มีผู้ช่วยหาเสียงได้ เพราะเหตุที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตจำนวนมาก และมีพื้นที่ครอบคลุมหลายตำบล หรือหลายอำเภอ จึงจำเป็นต้องจ้างบุคคลอื่นมาเป็นผู้ช่วยหาเสียง แต่การเลือกสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเป็นการเลือกกันเองระหว่างผู้สมัคร การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีผู้ช่วยเหลือผู้สมัครทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดการแทรกแซง ครอบงำ ชี้นำ หรือชักจูงจากบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มิใช่ผู้มีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และข้อ ๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดให้ผู้สมัครสามารถแนะนำตัวโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ใช้ข้อความตามเอกสารแนะนำตัวของผู้สมัครตามข้อ ๗ ซึ่งประชาชนอาจเข้าถึงข้อมูลนั้นด้วยก็ได้ ถือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีกำลังทรัพย์ กำลังคน หรือเครือข่ายสังคมออนไลน์ สามารถเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปที่ไม่มีความพร้อมดังกล่าว ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบไม่เป็นธรรมระหว่างผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีประเด็นโต้แย้งว่า การออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเกินสมควร เป็นการออกกฎที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๘๑ ที่กำหนดว่า “... ให้เลือกผู้สมัครได้ไม่เกินสองคนโดยจะลงคะแนนให้ตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ ...” กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๓ และข้อ ๖ กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัคร จะช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัว ต้องปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง” และข้อ ๘



ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้สมัครอาจแนะนำตัวได้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” ดังนั้น คำโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงมีผลเป็นประเด็นให้ศาลปกครองกลางพิจารณาว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่ โดยที่ศาลปกครองกลางจะต้องใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ ศาลปกครองกลางจึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๗)

นายฤทธิชัย ศรีเมือง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอเมือง นครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช นายเฉลิมชัย ผู้พัฒนา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี นายสิทธิชัย ผู้พัฒนา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอค่ายบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี นายจำนอง บุญเลิศฟ้า ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี และนายสากล พิษณุกุล ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำฟ้องของนางสาววิเดือน งามปลั่ง (คดีหมายเลขดำที่ ๘๙๙/๒๕๖๗) และผู้ฟ้องคดีทั้งห้าขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลปกครองกลางจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นวินิจฉัย

โดยที่คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมพิจารณาสำนวนคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน และให้เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๗ เป็นสำนวนคดีหลัก โดยกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มา



ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยความของมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง กำหนดเกี่ยวกับวิธีการและเงื่อนไข การแนะนำตัวของผู้สมัครให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ส่วนมาตรา ๓๖ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับกรณีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัครจะช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัว ต้องปฏิบัติตามวิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเช่นกัน และเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสาม วางกรอบวิธีการและขั้นตอนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในขั้นตอนระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) และในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในขั้นตอนระดับจังหวัด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) ทั้งสองขั้นตอนกำหนดให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนน มิได้ ส่วนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับประเทศ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัด แต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสิบคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยบัญญัติให้ผู้สมัคร หรือผู้ได้รับเลือกลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้ เป็นการเปิดช่องให้เกิดการสมยอมกันในขั้นตอนการเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกัน การที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ลงคะแนนเลือกตนเองนั้น ถือเป็นการทำลายหลักความสุจริตใจของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นข้อพิรุธว่าเป็นการสมัครเข้ามาในฐานะ



ผู้รับจ้างให้ลงสมัครเพื่อเลือกผู้สมัครคนอื่น ไม่ได้เป็นการลงสมัครเพื่อรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้มีการแทรกแซง ครอบงำ ชี้นำ ชักจูง สั่งการ ร้องขอ หรือสมยอมในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ เป็นบทบัญญัติในการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยวิธีที่ประชาชนที่มีคุณสมบัติสามารถสมัครและเลือกกันเองตามกลุ่มที่หลากหลายในลักษณะที่ผู้มีคุณสมบัติทุกคนจะสามารถสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครในกลุ่มที่ตนมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ หรือมีลักษณะที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับตนมากที่สุด และเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนจะมีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกได้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติคุ้มครองว่า ในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งกลุ่มในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยให้เลือกกันเองโดยตรง ซึ่งมีการแบ่งตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่ผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละจังหวัด อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้^๑


ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ตอนท้าย ที่บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ จะบัญญัติมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ นั้น เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีการป้องกันการสมยอมกันได้และเป็นการกำหนดทางเลือกของวิธีการคัดกรองผู้สมัครด้วยวิธีการอื่นใด อันเป็นการเพิ่มช่องทางเพื่อให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภามีความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น โดยการออกแบบวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องคำนึงถึงสิ่งที่ประชาชนคาดหวัง คือ ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง และสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะป็นกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ดังนั้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องแตกต่าง

^๑ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๑๘๙ - ๑๙๑. และความเห็นของประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๑ เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตีความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่, หน้า ๕ - ๖.



จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เพราะหากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง แต่หากจะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา ก็จะมีข้อครหาว่าอาศัยพรรคพวกในคณะกรรมการสรรหาเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงหาวิธีการอื่นนอกเหนือจากวิธีการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดวิธีการป้องกันการสมยอมกันและป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มการเมือง โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) การเลือกระดับอำเภอ และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) การเลือกระดับจังหวัด ได้กำหนดให้ผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกจากระดับอำเภอลงคะแนนเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสองคน และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) การเลือกระดับประเทศ ได้กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดลงคะแนนเลือกกันเองในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกินสิบคน โดยการเลือกตั้งสามารถตั้งกล่าวผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกจากระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเลือกตนเอง เนื่องจากเปิดให้ผู้สมัครมีดุลพินิจอิสระในการเลือกบุคคลที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถ หรือคุณธรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา แม้การที่ผู้สมัครรับเลือกไม่ลงคะแนนเลือกตนเอง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยถึงความไม่สุจริตของผู้สมัครที่ต้องจ่ายค่าสมัครและเสียเวลาไปกับกระบวนการเลือกแต่กลับเลือกลงคะแนนให้ผู้สมัครรายอื่นแทนที่จะลงคะแนนเลือกตนเอง แต่พฤติการณ์ดังกล่าวจะสรุปเด็ดขาดว่าผู้สมัครรับเลือกรายนั้นไม่สุจริตสมคบคิดกับผู้สมัครรายอื่นจนทำให้การเลือกตั้งกล่าวไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเสียทีเดียวก็คงไม่ได้ อีกทั้งกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ถือว่าเป็นการเลือกตามเจตนาอิสระของผู้สมัคร ดังนั้น ในเบื้องต้น การออกเสียงลงคะแนนจึงไม่อาจกำหนดบังคับให้ผู้สมัครต้องลงคะแนนเลือกบุคคลใด โดยเฉพาะการเลือกเพื่อจำกัดจำนวนผู้สมัครรับเลือกในกลุ่มเดียวกันในชั้นต้น ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) มิได้บังคับให้ผู้สมัครต้องเลือกตนเองในการเลือกขั้นต้นในกลุ่มของตนเอง จึงยังถือไม่ได้ว่าทำให้ผู้สมัครรายอื่นไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากกฎหมายประสงค์ให้เป็นดุลพินิจของผู้สมัครว่าจะลงคะแนนเลือกตนเองหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ผู้สมัครจะไม่ลงคะแนนเลือกตนเอง แต่ลงคะแนนเลือกผู้สมัครรายอื่นหรือไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใดเลยก็ได้ แต่ถ้าจะเลือกผู้สมัครคนอื่นก็ลงคะแนนได้ไม่เกินคนละหนึ่งคะแนน แม้หลักการเช่นนี้ดูเหมือนจะยังเปิดช่องให้มีการสมยอมหรือระดมผู้สมัครเพื่อให้ผู้สมัครรายหนึ่งรายใดได้รับการเลือกในกลุ่ม



ของตนเอง แต่การเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้งสามระดับในรอบที่สองยังได้วางมาตรการป้องกันการกระทำที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมโดยกำหนดให้ใช้วิธีการเลือกไขว้ ดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑๑) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๑๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๙) บัญญัติให้มีการจับสลากแบ่งสายเลือกกลุ่มอื่นในสายเดียวกัน และผู้ได้รับเลือกในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้ ซึ่งวิธีการจับสลากแบ่งสายและการเลือกไขว้ดังกล่าวทำให้ผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกไม่อาจทราบล่วงหน้าในการเลือกผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกรายใดอันเป็นการป้องกันการสมยอมหรือช่วยเหลือกันอยู่แล้ว^๒ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้ผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ที่มุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หากการดำเนินการในกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติดังกล่าว มีผู้สมัครกระทำการทุจริตหรือฝ่าฝืนกฎหมายจนทำให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการกับผู้สมัครที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคสอง เกี่ยวกับการกำหนดให้มีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัครช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัว ทำให้เกิดการแทรกแซง ครอบงำ ชี้นำหรือชักจูงจากบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและไม่เป็นธรรมระหว่างผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา อันทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และควบคุมดูแลการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา และการให้มีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัครเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๒ รายงานของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ๑๐.



ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครด้วยกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ จึงได้กำหนดหลักการแนะนำตัวผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาและการมีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สมัครเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัว โดยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เป็นผลต่อมาให้มีการวางระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎโดยศาลปกครอง^๓ อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกับฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง

นอกจากนี้ ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๘ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้สมัครอาจแนะนำตัวโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีกำลังทรัพย์ กำลังคน หรือเครือข่ายสังคมออนไลน์ สามารถหาเปรียบผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปที่ไม่มีความพร้อมดังกล่าว เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ นั้น

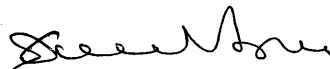
เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการไว้ว่า ผู้สมัครอาจแนะนำตัวได้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้เป็นที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้ดูแลการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในวิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการแนะนำตัวผู้สมัคร เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นผู้พิจารณาปัจจัยแวดล้อมในการออกระเบียบปฏิบัติ

^๓ พิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๗๕๓/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ ๙๗๑/๒๕๖๗ ระหว่าง นาย ท. (ผู้ฟ้องคดี) กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) และคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๑/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ ๙๗๒/๒๕๖๗ ระหว่าง นาย พ. กับพวก รวม ๖ คน (ผู้ฟ้องคดี) กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และประธานกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)



เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบของ คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำได้ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเท่านั้น ส่วนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัวในการเลือกสมาชิก วุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่กำหนดให้ผู้สมัครสามารถแนะนำตัวโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะเป็นการออกระเบียบที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่ ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบโดยศาลปกครอง อันเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจไว้และกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า^๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ที่บัญญัติให้การแนะนำตัว ผู้สมัคร และการกำหนดให้มีบุคคลอื่นช่วยเหลือผู้สมัครในการแนะนำตัวเป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไข ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้ทำให้การเลือกสมาชิก วุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^๔ เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคสอง และ มาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือไม่, หน้า ๖.