

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๔๕

วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับปัญหาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนพ้นจากตำแหน่ง และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาตรา ๔ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ โดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๕ และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕

๓. ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๕ มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อ จำนวน ๘ พรรค คือ พรรคไทยรักไทย จำนวน ๑๐๐ คน พรรคไทยช่วยไทย จำนวน ๑๓ คน พรรคเกษตรกรไทย จำนวน ๗ คน พรรคประชากรไทย จำนวน ๒๗ คน พรรคพลังประชาชน จำนวน ๕ คน พรรคแผ่นดินไทย จำนวน ๕ คน พรรคพัฒนาชาติไทย จำนวน ๕ คน พรรคธัมมาธิปไตย จำนวน ๕ คน

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัคร และได้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วปรากฏว่า นายแพทย์เปรมศักดิ์

เพียระ ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยเหลือจำนวน ๕๕ คน

๔. ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้เปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ มีผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตเลือกตั้ง รวมจำนวน ๕๔๑ คน เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครทุกคนแล้ว ปรากฏว่า ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด ๔๐๐ เขต มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวเป็นจำนวน ๒๗๑ เขต และมีเขตเลือกตั้งจำนวน ๑ เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร ที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเลย เนื่องจากเขตเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้สมัคร จำนวน ๑ คน คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ พรรคไทยรักไทย และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓ ได้ตรวจสอบพบว่า มีรายชื่อของนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อ ผู้เสียสิทธิ (ส.ส. ๓๒) จึงได้ประกาศไม่รับสมัครนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ต่อมานายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๑๖๘๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่า “นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับสมัคร ชอบแล้ว”

๕. ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๓๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งกรณีผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อและผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้น ได้รับเลือกตั้ง ฯ” และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อแล้ว จะเห็นว่า มีเฉพาะพรรคไทยรักไทยเท่านั้นที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา โดยได้คะแนนเสียงจำนวน ๑๕ ล้านเศษ และมีผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๖๗ คน สำหรับพรรคการเมืองอื่นที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ และ

พรรคชาติไทย ไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งนี้ ประกอบกับข้อมูลพรรคการเมืองที่เคยมีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นว่าพรรคไทยรักไทย น่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนสูงสุด ส่วนพรรคการเมืองอื่นอาจได้รับคะแนนเลือกตั้งต่ำ และอาจจะน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ กรณีเช่นนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยจะได้รับเลือกตั้งทั้งหมด แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยมีเหลืออยู่เพียง ๕๕ คน ดังนั้น หากมีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ โอกาสที่จะมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ ๑๐๐ คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นไปได้สูง

(๒) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในเขตเลือกตั้งใด ถ้าในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้คะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง” และมาตรา ๗๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่เหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดียวตามวรรคหนึ่ง และได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น” เมื่อพิจารณาข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามข้อ ๔ แล้ว จะเห็นว่าหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตจะต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และหากพิจารณาจากฐานเสียงของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว มีหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวที่อาจจะไม่ได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่นกรณีเขตเลือกตั้งในจังหวัดทางภาคใต้ซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ และถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว โอกาสที่ผู้สมัครคนนั้น จะได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละสิบ ก็คงจะเป็นไปได้ยาก ประกอบกับมีเขตเลือกตั้ง ๑ เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งครั้งนี้ จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๔๐๐ คน ตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว เห็นว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ มีปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถจะจัดการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ ๕๐๐ คนได้ โดยเฉพาะปัญหากรณีเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๖. คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อครบกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ แต่เมื่อตรวจสอบคุณสมบัติแล้วปรากฏว่า มีชื่อนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิ ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงประกาศไม่รับสมัคร ต่อมานายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ตามพระราชกฤษฎีกา

ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีเขตเลือกตั้งใดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง จนครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่วินิจฉัยของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ดังนี้ จะถือได้หรือไม่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จหรือยัง

ประเด็นที่สาม กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพิจารณาจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแล้ว เป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบจำนวน ๑๐๐ คน อย่างแน่นอน กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ที่ยังสามารถอยู่ได้ หรือไม่

พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นทั้งสามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ได้บัญญัติไว้ ดังนั้นผู้ร้องมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก่อน แล้วส่งเรื่องและความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ แต่ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ผู้ร้องเพียงแต่คาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต เป็นเพียงกรณีข้อสงสัย หรือข้อหารือ สรุปแล้ว ทั้งสามประเด็นไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นทั้งสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล ธรรมัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ