

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่อง มติ สั่งการ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า

ข้อ ๑ ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากพลเอก สายหยุด เกิดผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ ว่า การจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ และการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอคำร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้ง อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นต่อรัฐบาล แต่เพียงว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งได้ภายในระยะเวลา ๓๑ วัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้นไป จนเป็นผลให้รัฐบาลได้กราบบังคมทูลเสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งไว้ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งห่างจากวันยุบสภาเพียง ๓๕ วันเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งไว้ให้ดำเนินการภายใน ๖๐ วันนับแต่วันยุบสภา ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ในการให้มีระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีกำหนดล่วงหน้ามาก่อน

การให้ความเห็นในการกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวแม้ว่าอยู่ในกรอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ แต่เป็นการดำเนินการที่ไม่เที่ยงธรรม เอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจยุบสภาและทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านและพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่

เสียเปรียบ เนื่องจากไม่มีส่วนร่วมรับรู้กับการเตรียมการและการตัดสินใจดังกล่าว อันเป็นการขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และขัดกับหลักการในเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๑๔ ของรัฐธรรมนูญ

๑.๒ การจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในคูหาลงคะแนนซึ่งได้จัดไว้ในลักษณะที่ผู้เลือกตั้งจะต้องหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนน และหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนอื่น ๆ กับทั้งบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย ทำให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งคนอื่นและบุคคลภายนอกสามารถสังเกตเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งหมายเลขใดในบัตรเลือกตั้ง อันเป็นการละเมิดหลักการในเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม อย่างชัดแจ้ง

๑.๓ ได้มีข้อเท็จจริงปรากฏจากการสอบสวนของคณะอนุกรรมการการสอบสวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งขึ้น ปรากฏว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในหลายเขตเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองขนาดเล็กที่รับจ้างดำเนินการส่งผู้สมัครตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด และดำเนินคดีอาญากับหัวหน้าพรรคการเมืองขนาดเล็กและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมาแล้ว

พฤติการณ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ยังเป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ที่กำหนดว่า พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ อีกด้วย เพราะกรณีดังกล่าวหมายความว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดและดำเนินการให้มีผู้สมัครสองคน (แม้คนหนึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น) ลงสมัครในเขตเลือกตั้งเขตเดียวกันนั่นเอง

๑.๔ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในครั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติสั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนเพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาได้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไป โดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือหรือมิได้มีการปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และในการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้กำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ กับการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็มิได้มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือมิได้มีการปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ อีกทั้งในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็มิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมติเอกฉันท์ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่ม ตามมาตรา ๑๓๖ ซึ่งกำหนดลักษณะขององค์กรที่ดำเนินการในเรื่องการเลือกตั้งเช่นนี้ไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว จึงมิใช่การเลือกตั้งที่แท้จริงตามความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๓๖ ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๕๖ นอกจากนี้ ผู้ร้องเห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งตามคำร้องเรียน เช่น การจัดคูหาลงคะแนน การออกประกาศกำหนดการ การประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ก็ตาม มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามนัยมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและใช้เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓

ข้อ ๓ โดยเหตุที่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ปรากฏชัดเจนในสื่อสาธารณะ อีกทั้งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และมีผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ผู้ร้องจึงมิได้ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีนี้

ข้อ ๔ ผู้ร้องได้พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลตามคำร้องเรียนที่ได้รับแล้ว เห็นพ้องด้วยกับคำร้องว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบันตามประเด็นดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งครั้งนี้เพื่อจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

พิเคราะห์แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ เพราะมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง

บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัย แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องพิจารณาว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือไม่ เพราะถ้าส่งเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลใดแล้วศาลนั้นก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นั้น มีเฉพาะเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่อง “มติ สั่งการ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ตามคำร้องนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งไม่ใช่เรื่อง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ข้าพเจ้าผู้ทำวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

แต่เนื่องจากตุลาการเสียงข้างมากมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา ข้าพเจ้าจึงขอทำความเข้าใจตามประเด็นของผู้ร้อง

การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งเพื่อจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยตั้งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ๔ ประเด็น คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้ง อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ผู้ร้องเห็นว่า ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และขัดกับหลักการเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔

๒. การจัดหาเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งหันหน้าเข้าดูกลางคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย ผู้ร้องเห็นว่า เป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

๓. พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด ผู้ร้องเห็นว่า เป็นการละเมิดหลักการพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

๔. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือมิได้มีการปรึกษาหารือกันโดยกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมติเอกฉันท์ ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้ง อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม นั้น

การยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะกราบบังคมทูล เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้ง ดังนั้น การที่กำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ นั้น มิได้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่ “ประกาศหรือคำสั่ง” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะช้าหรือเร็วก็เป็นเรื่องของรัฐบาล ซึ่งการกำหนดวันเลือกตั้งห่างจาก

วันยุบสภา ๓๕ วัน นั้น ก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” ซึ่งหมายความว่าถ้ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รัฐบาลประกาศยุบสภา ซึ่งการที่รัฐบาลกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๓๕ วัน หลังจากวันยุบสภา ก็อยู่ในกำหนดภายใน ๖๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ถูกต้องแล้ว และในอดีตที่ผ่านมาได้มีการกำหนดระยะเวลาเช่นนี้เช่นเดียวกัน เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๖ รัฐบาลประกาศยุบสภาวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ (มาตรา ๓) และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ ซึ่งห่างจากวันยุบสภาเพียง ๓๐ วัน

ประเด็นที่ ๒ การจัดหาเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์ การเลือกตั้งหน้าหน่วย ผู้ร้องอ้างว่าการจัดหาเลือกตั้งเช่นนี้ ทำให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งคนอื่นและบุคคลภายนอกสามารถสังเกตเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งหมายเลขใด ในบัตรเลือกตั้ง จึงมิใช่เป็นการเลือกตั้งโดย “ลับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

เห็นว่า การจัดการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ และการจัดหาเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดหาเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ โดยให้ผู้เลือกตั้ง หันหน้าเข้าคูหาหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชน นั้น การจัดหาเลือกตั้งเช่นนี้ แม้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนจะเห็นผู้เลือกตั้งที่เข้าไปในคูหากี่ตาม แต่ช่องคูหาแต่ละช่อง มีขนาดพอให้ผู้เลือกตั้งยืนเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้เลือกตั้งเข้าไปในคูหา และนำบัตรเลือกตั้งออกมา เครื่องหมายนั้น ก็จะยืนบังพื้นที่ที่จะวางบัตรเลือกตั้งทั้งหมด คนที่อยู่ด้านหลังจะไม่สามารถเห็นได้ว่า ผู้เลือกตั้งกาหมายเลขอะไร อาจจะเห็นบ้างว่ากาเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งระดับใด ซึ่งไม่แน่ว่า จะกาหมายเลขอะไร เว้นเสียแต่ถ้าผู้ใดตั้งใจจะดู ก็ต้องใช้กล้องซึ่งมีความสามารถที่จะดึงภาพระยะไกล ให้เห็นได้โดยไม่ต้องตั้งใจส่องกล้องให้ผ่านแขนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายของผู้เลือกตั้งเข้าไปเท่านั้น ซึ่งอาจจะเห็นบ้างแต่ไม่แน่ว่าจะเห็นว่าผู้เลือกตั้งกาบาทลงในบัตรเลือกตั้งที่หมายเลขใด กล่าวโดยสรุปคือ

การตั้งผู้เลือกตั้งเช่นนี้ โดยปกติแล้วไม่สามารถรู้หรือเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งกำหนดหมายเลขอะไร ดังนั้น การจัดตั้งผู้เลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” แล้ว

ประเด็นที่ ๓ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจาก พรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ กำหนด การที่ผู้ร้องอ้างว่า พรรคการเมืองใหญ่ว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรค ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองใหญ่กำหนด นั้น ถือว่าไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ คือ ถือว่าพรรคการเมืองใหญ่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งคน

เห็นว่า หากพรรคการเมืองใหญ่กระทำเช่นนั้นจริง ก็ไม่ใช่เป็นการกระทำของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง และมีได้ถือว่าเป็นการที่พรรคการเมืองใหญ่ส่งผู้สมัครเกินหนึ่งคนในเขตเลือกตั้งเดียว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และเมื่อไม่ใช่การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ ๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจน การพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือมิได้มีการ ปรึกษาหารือกันโดยกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และการพิจารณาประกาศรับรองผล การเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมติเอกฉันท์ นั้น ไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ