

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

๑. สรุปข้อเท็จจริง

เนื่องจากมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอาจมีปัญหา
เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

นายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมี
ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน
พ้นจากตำแหน่ง และในมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ นอกจากนั้นคณะกรรมการ
การเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัคร
รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๕ และกำหนดวัน
รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๘
มีนาคม ๒๕๕๕

ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีชื่อนั้น
มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อทั้งหมดจำนวน ๘ พรรค คือ พรรคไทยรักไทย จำนวน ๑๐๐ คน
พรรคไทยช่วยไทย จำนวน ๑๓ คน พรรคเกษตรกรไทย จำนวน ๓ คน พรรคประชากรไทย จำนวน
๒๗ คน พรรคพลังประชาชน จำนวน ๕ คน พรรคแผ่นดินไทย จำนวน ๕ คน พรรคพัฒนาชาติไทย
จำนวน ๕ คน และพรรคธัมมาธิปไตย จำนวน ๕ คน

แต่ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัคร ตลอดจนได้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย และได้บวชเป็นพระภิกษุ อันมีผลทำให้นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย เหลือจำนวน ๕๕ คน

ส่วนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น มีผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตเลือกตั้ง รวมจำนวน ๕๔๑ คน โดยเป็นผู้สมัครจากพรรคต่างๆ คือ พรรคไทยรักไทย จำนวน ๔๐๐ คน พรรคเกษตรกรไทย จำนวน ๒๐ คน พรรคพลังประชาชน จำนวน ๕ คน พรรคประชากรไทย จำนวน ๘๓ คน พรรคแผ่นดินไทย จำนวน ๑๒๑ คน พรรคไทยช่วยไทย จำนวน ๖๖ คน พรรคพัฒนาชาติไทย จำนวน ๓๑ คน พรรคธัมมาธิปไตย จำนวน ๔ คน พรรคกสิกรไทย จำนวน ๑ คน พรรคกฤษไทม์นงค์ จำนวน ๒ คน พรรคชีวิตที่ดีกว่า จำนวน ๒ คน พรรคสยาม จำนวน ๒๘ คน พรรคกิจสังคม จำนวน ๕ คน พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า จำนวน ๓๗ คน พรรคคนขอปลดหนี้ จำนวน ๑๑๔ คน พรรคเพื่อนเกษตรกรไทย จำนวน ๘ คน พรรครักษ์แผ่นดินไทย จำนวน ๓ คน และพรรคพลังธรรม จำนวน ๓ คน

หลังจากที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครทุกคนแล้ว พบว่า ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด ๔๐๐ เขต นั้น มีปัญหาต่างๆ ดังนี้

ในเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขตนั้นมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวเป็นจำนวน ๒๗๑ เขต และมีเขตเลือกตั้ง ๑ เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสมุทรสาคร นั้นไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในเขตนั้นเป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง จึงประกาศไม่รับสมัครนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งต่อมา นายอุดม ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๑๖๘๘/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับสมัคร ชอบแล้ว

นอกจากนั้น ในบางเขตเลือกตั้งซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงคนเดียว อันทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น จึงจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีโอกาสดังกล่าวที่ผู้สมัครบางคนจะได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละยี่สิบ อันจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่กฎหมายกำหนด

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ จะมีปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน ๕๐๐ คน และไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ และจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รวม ๓ ประเด็นดังนี้

(๑) กรณีที่ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในเขตนั้น เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงประกาศไม่รับสมัครนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งต่อมา นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๑๖๘๘/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) ในบางเขตเลือกตั้งซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงคนเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น จึงจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง หากผู้สมัครบางคนได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละยี่สิบอันจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๔ วรรคสอง จนครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ดังนี้ จะถือได้หรือไม่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จหรือยัง

(๓) กรณีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบจำนวน ๑๐๐ คน อย่างแน่นอน กรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ที่ยังขาดอยู่ได้หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจคำร้องแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือมีรายการเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และจะมีการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รวม ๓ ประเด็นดังนี้

(๑) กรณีที่ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในเขตนั้นเป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงประกาศไม่รับสมัคร นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งต่อมา นายอุดม ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๑๖๘๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ ดังนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) ในบางเขตเลือกตั้งซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงคนเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น จึงจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง หากผู้สมัครบางคนได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละยี่สิบอันจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๔๐๐ คน และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง จนครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ดังนี้ จะถือได้หรือไม่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จหรือยัง

(๓) กรณีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบจำนวน ๑๐๐ คน อย่างแน่นอน กรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ที่ยังขาดอยู่ได้หรือไม่

ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๕๕ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่”

มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) ตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

มาตรา ๑๕๕ บัญญัติว่า

“ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวัน จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ไว้

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาคำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญการอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า

“ในเขตเลือกตั้งใด ถ้าในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียวและผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้คะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

ในกรณีที่เหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนเดียวตามวรรคหนึ่ง และได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๕) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๘) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๙) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๐) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(๑๑) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการวินิจฉัยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือ ประชานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประชานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และจึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ถ่วงลำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่อง การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น แต่ในกรณีนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น มีปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาตรา ๑๕๕ เป็นเรื่องกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๕๔ ซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการการเลือกตั้งและดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องได้เองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่ (๑) คือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และในเขตเลือกตั้งที่ ๓ ของจังหวัดสมุทรสาคร มีผู้สมัครเพียงคนเดียว คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ แต่ได้เสียชีวิตสมัครรับเลือกตั้งนั้น มีปัญหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ โดยไม่มีการเปิดรับสมัครในเขตเลือกตั้งดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้เอง ปัญหาใด ๆ ที่เกิดจากการรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และ คำขอของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษาต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับปัญหาข้อนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นที่ (๒) ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าอาจมีเขตเลือกตั้งบางเขตซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวและจะได้รับการคะแนนไม่ถึงร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคสอง จนครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘ และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ นั้น ก็เป็นเพียงการคาดการณ์เหตุการณ์ซึ่งยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำร้องนี้ยังไม่มี การเลือกตั้งและจะเกิดปัญหาดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ซึ่งไม่แน่นอน กรณีนี้ จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน และคำขอนี้มีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษาต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับปัญหาข้อนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่ (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ อาจจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่ครบ ๑๐๐ คน นั้นก็เป็นเพียงการคาดการณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำหรับเหตุการณ์ซึ่งยังไม่เกิดขึ้นเช่นกัน จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน และมีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษาต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับปัญหาข้อนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งสามกรณี ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะรับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเป็นเพียงการขอคำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ