

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นางพรทิพย์ ธนศรีวิเศษชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งออกกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้ นางพรทิพย์ ธนศรีวิเศษชัย ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งนางพรทิพย์ ธนศรีวิเศษชัย เห็นว่าระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑ ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๕ ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗

บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ส่งมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับไว้วินิจฉัย

สำหรับปัญหาตามคำร้องนั้นเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมารัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) ส่วนหนึ่งของกฎหมายดังกล่าวก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์โดยออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากผู้สมัครฝ่าฝืนก็จะถือว่าผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก เห็นว่าแม้ระเบียบข้อนี้

จะเป็นการตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิได้ระบุให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกระทำได้โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงทุจริตในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก โดยเพียงแต่ไม่ประกาศผลว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น ผู้สมัครรายนั้นก็ย่อมจะหาทางทุจริตในการเลือกตั้งครั้งใหม่ต่อไปอีก โดยไม่ยำเกรงต่อการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะยับยั้งได้ การเลือกตั้งครั้งใหม่ก็ย่อมจะเกิดขึ้นโดยไม่มีที่สิ้นสุดซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครที่สุจริตทั้งหลาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบดังกล่าวเพื่อตัดสิทธิผู้สมัครที่มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตมาแล้วเกินกว่าหนึ่งครั้ง จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่งในการสกัดกั้นผู้ที่มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการเลือกตั้งให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนอีก เพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อผู้สมัครรายใดยังคงฝ่าฝืนและทุจริตอีก ทั้ง ๆ ที่ทราบระเบียบและบทลงโทษแล้ว ผู้สมัครที่ฝ่าฝืนนั้นก็ไม่อาจอาศัยสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อคุ้มครองตนเองได้ต่อไป เพราะไม่ว่ากฎหมายประเภทใดก็ตามรวมทั้งรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่คุ้มครองผู้กระทำความผิดกฎหมายหรือผู้ทุจริตทั้งสิ้น มิฉะนั้นแล้วบ้านเมืองก็คงจะหาความสงบสุขมิได้ ในกรณีนี้หากปล่อยให้ผู้สมัครที่ฝ่าฝืนระเบียบ ฯ เพียง ๔ - ๕ คน อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อเอาเปรียบผู้สมัครส่วนใหญ่ที่สุจริต การปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมเข้ามาบริหารประเทศ ก็ย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะมีการคดโกงเอารัดเอาเปรียบกันตั้งแต่การเลือกตั้งเสียแล้ว และแม้ว่าจะมีกระบวนการถอดถอนผู้สมัครที่ทุจริตได้ในภายหลังก็ตาม แต่ก็จะต้องพบกับอุปสรรคและความยุ่งยากนานับประการดังที่เคยปรากฏมาแล้ว เมื่ออำนาจถอดถอนยังคงอยู่กับศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับให้แก่องค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยเฉพาะคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้ ก็มีได้ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตลอดไปแต่อย่างใด เพียงแต่ไม่ให้ผู้ที่ฝ่าฝืนนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งใหม่เท่านั้น ผู้สมัครดังกล่าวยังคงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมหรือในการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญเช่นเดิม นอกจากนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งข้อนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผลของคำวินิจฉัยก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สมัครที่ถูกตัดสิทธิเพียง ๔ - ๕ คนเท่านั้น ผลเสียหายต่อส่วนรวมหลายประการที่จะตามมา อาทิ อาจไม่สามารถทำการเลือกตั้งได้ในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ศกนี้ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ เพราะได้มีการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าในการเลือกตั้งครั้งนี้ไปแล้ว ทั้งใน

และต่างประเทศ ในขณะที่ผู้สมัคร ๔ - ๕ คนเหล่านั้น ยังคงถูกตัดสิทธิอยู่เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณา
ระเบียบตามคำร้องโดยคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งเหตุผล
ในทางรัฐศาสตร์ประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะออกระเบียบในการตัดสิทธิ
ผู้สมัครในกรณีนี้ได้โดยชอบ หากใช่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้สมัครที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ไม่

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้
มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่
๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓ ซึ่งเพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖
แต่อย่างใด

จุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ