

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นางพรทิพย์ ธนศรีวณิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นางพรทิพย์ ธนศรีวณิชชัย ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ และได้รับคะแนนเสียงในลำดับที่ต้องได้รับการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้ง

๒. ในการเลือกตั้งครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของ นางพรทิพย์ ธนศรีวณิชชัย และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ว่า นางพรทิพย์ ธนศรีวณิชชัย มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ตามคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๔๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และมีให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดอุดรธานี โดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ

๓. นางพรทิพย์ ธนศรีวณิชชัย ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๘

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงสรุปว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ ๖ ทวิ กำหนด “หลักเกณฑ์” ว่า “ในกรณี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” โดยมีเหตุผลว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำการใดๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่า เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจในการไม่ประกาศรายชื่อแล้ว หากยังปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก ก็จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งต่อไปไม่สิ้นสุด ฉะนั้น วิธีการตามข้อนี้จะช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น และระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มิได้เป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แต่ในระหว่างการดำเนินการเลือกตั้งผู้สมัครใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริต จึงไม่อาจอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตของตนได้ ทั้งนี้ ผู้สมัครยังสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปมีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๐๗ (๕)

มาตรา ๑๒๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๑) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(๒) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(๔) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

(๓) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือ

การออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

๗๑

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓

“ข้อ ๓ ให้เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก”

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและ ดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แทนกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ ได้มีบทบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่สำคัญของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีสิทธิออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้ง ใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด เกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัคร รับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก โดยมีเหตุผลว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการใด ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจในการไม่ประกาศรายชื่อแล้ว หากยังปล่อยให้ผู้สมัคร รับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก ก็จะต้องมีการเลือกตั้งต่อไปไม่สิ้นสุด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น และเห็นว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมือง เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้ง และได้กำหนดอำนาจหน้าที่

ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญไว้หลายประการนอกเหนือจากการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ คือ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรใหม่ ของรัฐธรรมนูญ พิจารณาถอดถอนบุคคลสำคัญระดับสูงออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณลักษณะเป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ และเป็นอิสระจากฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งปลอดพ้นจากการเมืองด้วย และรัฐธรรมนูญได้มอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเข้าทำหน้าที่ ดังกล่าว โดยยึดถือหลักสุจริตและเที่ยงธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๕ (๓) (๔) และ (๕) อันเป็นกระบวนการต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนมาตรา ๑๔๕ (๖) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการใหม่ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติให้บุคคล มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ถือเป็นหน้าที่ สาเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เพราะประสงค์ จะให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด เพื่อแสดงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่แท้จริง และที่สำคัญคือเป็นการป้องกันการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังเป็นการบังคับให้ประชาชนทุกคน ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ได้แก่พลังเงียบ (Silent Majority) รัฐธรรมนูญจึงมี บทบัญญัติในเชิงบังคับให้ออกไปทำหน้าที่พลเมืองให้สมบูรณ์ตามแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยยึดถือหลักการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอย่างจริงจังและเข้มงวด โดยผลการเลือกตั้ง จะต้องเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม สิ่งต่างๆ ดังกล่าวเป็นการสนับสนุนภารกิจและหน้าที่หลัก ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรที่จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่อง อำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม สรุปว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจ

ดังเช่นอำนาจตุลาการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๖) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคสอง นอกจากนั้นมาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจดังกล่าวออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งครั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีกได้ การห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่นี้ นับว่าเป็นกระบวนการเลือกตั้งเดิมที่ถือว่าการเลือกตั้งยังไม่เสร็จสิ้น การเลือกตั้งใหม่มีลักษณะดังนี้

๑. ไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาใหม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ไม่ได้เปิดรับสมัครผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาใหม่แต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่า การเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งรอบใหม่โดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงเป็นชุดเดิม และถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งยังไม่เสร็จเรียบร้อย การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกห้ามมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งรอบใหม่ตามระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ เพราะถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ว่าเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งเนื่องจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากให้ผู้สมัครดังกล่าวยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในรอบต่อไป ก็จะมีเหตุให้ต้องเลือกตั้งใหม่หลายรอบ จึงจะได้สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นผู้ที่เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นผู้มีมลทิน ไม่สุจริตในการเลือกตั้งก็ได้

หากมองในอีกมุมหนึ่งเท่ากับส่งเสริมและยอมรับให้ผู้ไม่สุจริตในการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ การปกป้องหรือให้โอกาสแก่ผู้สมัครดังกล่าวจึงไม่น่าจะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มุ่งหวังให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงเสมือนเป็นการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อสกัดหยุดยั้งและปรามมิให้มีการทุจริตในการเลือกตั้งอีก การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่ถูกไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง ถือว่ามีได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่รอบต่อไป จึงเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งเท่านั้น มิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่อย่างใด

ปัญหาวินิจฉัยต่อไปว่า ระเบียบดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งใหม่ได้ จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง ถือว่ามีได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่รอบต่อไป เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็น มิได้เป็นการเพิกถอนสิทธิหรือกระทบกระเทือนสิทธิทางการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามปกติของผู้นั้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้อ ๖ ทวิ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ