

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ ทวิ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ ซึ่งเพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการวินิจฉัยตามระเบียบ ในข้อนี้ ให้นางพรทิพย์ ฯ มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ อีก ซึ่งนางพรทิพย์ ฯ เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ออกโดยขัดกับรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง จึงได้มีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่าระเบียบที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งตราขึ้นนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ใน มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ที่ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคล ซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การพิจารณาถึงความ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พบว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติในเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิดังกล่าว ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นใดได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การออกระเบียบดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่มหาชน จึงสมควรที่จะต้องมีข้อยุติเป็นบรรทัดฐาน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัช รัตนสากววงศ์ ที่ปรึกษากรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๑๐ (๓) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ฯ ข้อ ๖ ทวิ กำหนด “หลักเกณฑ์” ที่มีความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” สำหรับเหตุผลที่ต้องออกระเบียบเช่นนี้ก็เนื่องจากว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใด ได้กระทำการใดๆ

ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตนอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจในการไม่ประกาศรายชื่อแล้ว หากยังปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก การเลือกตั้งก็คงจะมีขึ้นต่อไปไม่สิ้นสุด ฉะนั้น วิธีการตามระเบียบข้อนี้ จึงช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ ยุติธรรมยิ่งขึ้น ส่วนที่ว่า ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ในเรื่องนี้จะถือเป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครหรือไม่ กรณีนี้ไม่ถือเป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัคร เพราะผู้สมัครยังคงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอยู่ แต่เพราะเหตุที่ในระหว่างการดำเนินการเลือกตั้ง ผู้สมัครกลับไปใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริต ฉะนั้น กรณีเช่นนี้ผู้สมัครจึงไม่น่าจะอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตของตนได้ อนึ่ง เหตุผลที่ยืนยันว่า กรณีนี้ไม่ใช่เป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัคร ก็คือ ผู้สมัครยังสามารถไปใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก ฉะนั้น กรณีจึงไม่ใช่เป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างไร ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ในเรื่องนี้ เป็นระเบียบที่ออกมาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) ได้ให้อำนาจไว้ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ข้อ ๖ ทวิ ก็ไม่ถือว่าเป็นระเบียบที่มีผลไปเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด

พิเคราะห์แล้วปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

๑. ผู้เสนอเรื่องได้คือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ
๒. ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
๓. ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

ในคดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ข้อ ๖ ทวิ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ปัญหาจึงมีว่า คำว่า “ระเบียบ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้มีความหมายอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อ ๒ หรือไม่ เพราะหลักเกณฑ์ข้อ ๒ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการฯ เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ฯลฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีคำว่า “ระเบียบ” พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ให้นิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ย่อมถือได้ว่า “ระเบียบ” หมายถึง “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒

หลักเกณฑ์ข้อที่ ๓ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาที่มีว่า ศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรให้ศาลใดเป็นผู้วินิจฉัย เพราะมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ใช้คำว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ..... มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” นอกจากนั้น ยังมีข้อความต่อไปว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องพิจารณาถึงวิธีพิจารณาของแต่ละศาลว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

กฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” คือ เป็นบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลมีข้อพิพาทระหว่างกันเองหรือมีข้อพิพาทกับเอกชนเท่านั้น ดังนั้น เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลมีข้อพิพาทเท่านั้น แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๕ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ผู้ตรวจการ ฯ จึงไม่มีอำนาจที่จะส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกกระเบียบว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ส่วนข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ห้ามมิให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้วินิจฉัยได้

ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการ ฯ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ ๖ ทวิ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๓ แล้ว

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ ทวิ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อความในข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบดังกล่าวระบุว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัย โดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก”

ปัญหามีว่าข้อความดังกล่าวในระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ ๖ ทวิ นี้ เป็นการเพิกถอนหรือตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นการเพิกถอนหรือตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอยู่ แต่เพราะเหตุที่ในระหว่างดำเนินการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริต ฉะนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่อาจอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตของตนได้ และการห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนี้ก็เป็นการห้ามชั่วคราว ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้

พิเคราะห์แล้ว การจะพิจารณาว่าข้อความใดมีความหมายว่าอย่างไรนั้น ต้องดูว่าข้อความนั้นทำให้เกิดผลอะไร ในระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ ๖ ทวิ มีข้อความว่า “ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” จะเห็นได้ว่าผลก็คือผู้สมัครผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งใหม่อีก คือถูกตัดสิทธิหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นการตัดสิทธิเพียงชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ก็ยังคงเป็นเรื่องของการถูกตัดสิทธิ

ข้อที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะออกระเบียบ มาตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๒) ...

(๓) ...

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ...

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และมาตรา ๑๔๗ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ...

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน”

มาตรา ๑๔๕ (๔) ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และ  
มาตรา ๑๔๗ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง  
ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด กระทำการใดๆ  
โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัย สั่งการโดยพลัน

คำว่า “สั่งการโดยพลัน” ตามมาตรา ๑๔๗ หมายถึงว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
สอบสวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยพลัน จะเห็นได้ว่าทั้งมาตรา ๑๔๕ และ  
มาตรา ๑๔๗ มิได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะตัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิของ  
ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

ส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระเบียบ  
ที่ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งมาตรา ๑๐ (๗) ได้ให้อำนาจไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมาตรา ๑๔๕ (๖) บัญญัติว่า “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”  
คือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๐ (๗) ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๔๕ บัญญัติแต่เพียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือสั่ง  
ให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม  
เท่านั้น ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง ไม่มีข้อความใดเลยที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการตัดสิทธิหรือเพิกถอน  
สิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ข้อ ๖ ทวิ ที่ให้อำนาจ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จึงมีข้อความ  
ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มี  
การเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓  
ซึ่งเพิ่มความเป็น ข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่  
ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอัน  
ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ