

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓

วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

.....

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานี มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุผลที่ต้องออกระเบียบเช่นนี้ เนื่องจากว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใด ได้กระทำการใดๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะให้อำนาจในการไม่ประกาศรายชื่อแล้ว หากยังปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การเลือกตั้งก็จะจะมีขึ้นต่อไปไม่สิ้นสุด ฉะนั้น วิธีการตามระเบียบข้อนี้จึงช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ฯ ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งนางพรทิพย์ฯ เห็นว่าระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ในการสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งคัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบดังกล่าวจึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๘๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งความในตอนท้ายของมาตรา ๑๘๘ บัญญัติว่า “...ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ทุกเรื่อง ส่วนกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิ และหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยแจ้งชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง องค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณา แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของรัฐ

ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายถึงเรื่องของหน่วยราชการดังกล่าวเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นที่กล่าวไว้ระเบียบที่เป็นปัญหาจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ ๖ ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ ๖ ทวิ ดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ “(๙) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระ เกินมาตรา ๑๐ (๙) ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีสถานะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิอาจกระทำได้ และเมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หากมีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ ดังนั้นการจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๕๐ ก
วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔