

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือด่วนที่สุดลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๕ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายปราโมทย์ โชติมงคล) ระบุว่า พลเอก สายหยุด เกิดผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ บรรเจิด สิงคะเนติ กับคณะ ฯ ได้ยื่นคำร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาดูตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ และการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ มีปัญหาซึ่งผู้ร้องก็เห็นว่า การดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งเพื่อที่จะให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ด้วยสาเหตุ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้ง อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นต่อรัฐบาล แต่เพียงว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งได้ภายในระยะเวลา ๓๑ วัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร



LIART

เป็นต้นไป จนเป็นผลให้รัฐบาลได้กราบบังคมทูลเสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งไว้ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งห่างจากวันยุบสภาเพียง ๓๕ วันเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๖ ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งไว้ให้ดำเนินการภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภา ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ในการให้มีระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีกำหนดล่วงหน้าก่อน

อย่างไรก็ตามแม้การให้ความเห็นในการกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ แต่เป็นการดำเนินการที่ไม่เที่ยงธรรม เอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจยุบสภาและทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านและพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่เสียเปรียบ เนื่องจากไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้กับการเตรียมการและการตัดสินใจดังกล่าว อันเป็นการขัดต่อหลักการความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และขัดกับหลักการในการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔

๑.๒ การจัดดูหาลงคะแนนเสียง

ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ นั้น ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในคูหาลงคะแนนซึ่งได้จัดไว้ในลักษณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนน และหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนอื่น ๆ กับทั้งบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย ทำให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งคนอื่นและบุคคลภายนอกสามารถสังเกตเห็นได้ว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งหมายเลขใดในบัตรเลือกตั้ง อันเป็นการละเมิดหลักการในเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

๑.๓ ข้อกล่าวหาเรื่องพรรคการเมืองใหญ่อ้างพรรคการเมืองเล็กส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน

จากการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งขึ้นนั้น พบว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็ก



หลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในหลายเขตเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่รับจ้างดำเนินการส่งผู้สมัครตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนดและดำเนินคดีอาญากับหัวหน้าพรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องแล้ว

พฤติการณ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ยังเป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ที่กำหนดว่าพรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ อีกด้วย เพราะพรรคการเมืองขนาดใหญ่เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดและดำเนินการให้มีผู้สมัครสองคน ลงสมัครในเขตเลือกตั้งเขตเดียวกัน

๑.๔ ข้อกล่าวหาเรื่องการลงมติเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุม

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนเพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาได้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งตลอดจนการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือหรือมิได้มีการปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งที่ครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ กับการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็มิได้มีการประชุมหรือปรึกษาหารือหรือมิได้มีการปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งที่ครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ อีกทั้งในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็มิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมติเอกฉันท์ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามมาตรา ๑๓๖ ซึ่งกำหนดลักษณะขององค์กรที่ดำเนินการในเรื่องการเลือกตั้งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวการเลือกตั้งนี้จึงมิใช่การเลือกตั้งที่แท้จริงตามความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง



พ.ศ. ๒๕๔๑ มีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ การดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการรับรองผลการเลือกตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ นอกจากนี้ผู้ร้องยังเห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการจัดคูหาลงคะแนนการออกประกาศกำหนดการ การประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม มีลักษณะเป็นกฎ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เนื่องจากมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและใช้เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๔๓

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ พร้อมทั้งแจ้งผู้ถูกร้อง เพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวัน และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ติดต่อ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เพื่อสอบถามว่าทางรัฐบาลประสงค์จะยื่นคำชี้แจงหรือให้ข้อมูลเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ก็ได้รับการแจ้งทางโทรศัพท์ว่า ไม่คิดใจที่จะชี้แจงหรือให้ข้อมูลใด ๆ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้อง) โดย พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ และนายปริญญา นาคฉัตริย์ และคณะ ได้ชี้แจงด้วยวาจาพร้อมทั้งยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ นั้น มีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง นั้น ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วและได้ใช้อำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นเป็น



การกระทำตามดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีแล้ว และที่กำหนดภายในเงื่อนไขระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะให้ข้อมูลเรื่องระยะเวลาที่ต้องใช้ในการเตรียมการจัดการเลือกตั้งในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ เช่น การกำหนดวันรับสมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ การแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดจำนวนหน่วยเลือกตั้ง ระยะเวลาการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร การแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อ การถอนชื่อ การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า และการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร เป็นต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ก้าวล่วงไปเสนอแนะหรือกำหนดวันเลือกตั้งว่าควรเป็นวันใดแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจกำหนดวันเลือกตั้ง

สำหรับการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการใดที่ไม่เที่ยงธรรมหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งหลังจากยุบสภา ก็เคยมีการกำหนดที่ใช้ระยะเวลาที่ไม่มาก เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ เป็นการกำหนดวันเลือกตั้งภายหลังจากยุบสภาในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ เพียง ๓๑ วัน

๒.๒ การจับคุหาลงคะแนนเสียง

เรื่องการจัดคุหาลงคะแนนซึ่งมีลักษณะที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องหันหน้าเข้าคุหาลงคะแนน และหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและปิดประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ที่ผนังหรือวัสดุอย่างอื่นที่ใช้กับการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีผู้กล่าวหาว่ามีลักษณะไม่เป็นความลับนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การจับคุหาดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๗๕/๒๕๔๔ ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ นั้นเป็นการแก้ไขในกรณีที่มีข้อครหาว่ามีการแอบนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากคุหาเพื่อใช้เวียนเทียนในการลงคะแนน หรือที่มีกรณีกล่าวหาว่ามีการลักลอบใช้โทรศัพท์มือถือถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งเพื่อนำไปรับเงิน และการติดรูปผู้สมัครเลือกตั้งไว้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบหมายเลขประจำตัวผู้สมัครได้อย่างถูกต้อง และการจับคุหาดังกล่าวยังเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๔ ทั้งยังช่วยป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง เนื่องจากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสามารถสังเกตพฤติกรรมของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในขณะที่ลงคะแนนได้ ซึ่งการจับคุหาในลักษณะนี้ได้ใช้ในการเลือกตั้งอื่น ๆ มาแล้ว เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหาร



ส่วนตำบล ก็ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดโต้แย้งหรือฟ้องคดีว่าการจัดคูหาในลักษณะดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และจากการสำรวจประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ ๗๑.๕ ก็เห็นว่า การจัดคูหาในลักษณะดังกล่าวไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการลงคะแนนเสียง

การที่มีผู้กล่าวว่า การจัดคูหาในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ที่อยู่ภายนอกหรือรองลงคะแนนเห็นการลงคะแนนของผู้ที่กำลังใช้สิทธิลงคะแนนอยู่ในคูหา นั้น ไม่เป็นความจริงเพราะร่างกายของผู้ลงคะแนนจะมีส่วนในการปิดบังอยู่ ไม่สามารถมองเห็นได้ ยกเว้นคนที่ตั้งใจดูการลงคะแนนและไม่สุจริตเท่านั้น และการจัดคูหาเลือกตั้งแบบนี้ก็เป็นแบบที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ นอกจากนั้นก็มีการวิจัยที่สนับสนุนการจัดคูหาในลักษณะดังกล่าวด้วย

๒.๓ ข้อกล่าวหาเรื่องพรรคการเมืองใหญ่จ้างพรรคการเมืองเล็กส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน

เรื่องที่มีการกล่าวหาว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้จ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในหลายเขตเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ดำเนินการสอบสวนหลังจากมีการร้องเรียน เช่น กรณีการร้องเรียนของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และจากผลการสืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการ ฯ ก็พบว่ามีการกระทำบางประการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นผู้แก้ไขทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินคดีแล้ว และเมื่อพบว่ามีกรณีแก้ไขทะเบียนของพรรคการเมืองเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคแผ่นดินไทยและพรรคพัฒนาชาติไทย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ส่งเรื่องให้สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติให้ดำเนินการเพื่อเสนอยุบพรรคการเมืองดังกล่าวและแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคที่ดำเนินการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ยังไม่พบพยานหลักฐานว่าพรรคไทยรักไทยได้จ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งกับผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทย จึงไม่ยุติว่ามีกรณีที่จ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจริงหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้มีมติให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม

๒.๔ ข้อกล่าวหาเรื่องการลงมติเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุม

สำหรับการกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวน การสอบสวนเพื่อวินิจฉัยปัญหาตลอดจนการพิจารณา



ประกาศ และรับรองผลการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือหรือมิได้ปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ อีกทั้งในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งก็มีได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมติเอกฉันท์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประชุมโดยถูกต้องแล้ว กล่าวคือ ได้เคยปรึกษาหารือในเบื้องต้นเป็นหลักการว่ากรณีเขตเลือกตั้งใดที่ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งโดยไม่มีเรื่องร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งและยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมก็ให้รวบรวมเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศรับรองผลการเลือกตั้งตามที่เคยหารือไว้ แต่เนื่องจากกรรมการการเลือกตั้งบางคนติดภารกิจสำคัญทำให้การประชุมมีจำนวนกรรมการไม่ครบ จึงได้ใช้วิธีเวียนมติโดยจัดส่งหนังสือทางโทรสารและโทรศัพท์เพื่อขอทราบผลการพิจารณาความเห็นดังกล่าว และในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับการประชุมใดกำหนดว่าการประชุมต้องกระทำโดยการเข้าร่วมประชุม ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น การประชุมทางโทรศัพท์หรือวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์ ก็สามารถกระทำได้ ดังนั้น การแจ้งเวียนขอมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ขัดต่อมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งอันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกาขุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรมอันขัดต่อหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมือง และการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๔๔ หรือไม่

(๒) การจับคู่หาเลือกตั้งที่ให้ผู้เลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วยเป็นการละเมิดหลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสามหรือไม่



(๓) พรรคการเมืองขนาดใหญ่ว่าจ้างให้พรรคการเมืองขนาดเล็กส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องถูกบังคับว่าหากในเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวผู้สมัครคนนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด จึงจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น อันทำให้เป็นความผิดตามกฎหมายและคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสอบสวนเพื่อวินิจฉัยปัญหา ตลอดจนการพิจารณาประกาศ และรับรองผลการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือมิได้ปรึกษาหารือกันโดยกรรมการครบตามจำนวน กรรมการที่มีอยู่โดยต้องใช้มติเอกฉันท์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ หรือไม่

สำหรับประเด็นทั้งสี่ที่ได้มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”



LIART

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”



LIRT

มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า

“ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งว่างลงตามมาตรา ๑๑๕ (๒) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน

การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งนี้ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การนับคะแนนและการประกาศคะแนนที่บัญชีรายชื่อแต่ละบัญชีได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๓ ให้นำบทบัญญัติวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด จะส่งได้คนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น”

มาตรา ๑๐๖ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร



LIRT

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

มาตรา ๑๓๖ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง”

มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 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



LIART

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง 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 ๑๕๖ บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย



ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๘ บัญญัติว่า

“ การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้แจ้งเหตุนั้นไว้ในรายงานการประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากโดยให้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๐ (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์

ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มาประชุม ให้กรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุมเลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ



ว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๕) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๘) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๙) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๐) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(๑๑) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี



LIRT

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นั้น

(๑) จะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หากไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจเสนอคำร้องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และหากมีการดำเนินการดังกล่าวโดยไม่มีคำร้องเรียน ศาลก็มีอำนาจไม่รับพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ พลเอก สายหยุด เกิดผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ บรรเจิด สิงคะเนติ



และคณะ ฯ เป็นผู้ร้องเรียนว่าการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จัดการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ร้องเรียนก็ได้รับผลกระทบจากการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการทำคำร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้

(๒) จะต้องเป็นกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือมีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม หรือกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับกรณีตามคำร้องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอ้างว่า การดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไปนั้น เห็นได้ว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการรับรองผลการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ และเห็นว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการจัดคูหาลงคะแนน การออกประกาศ และการประกาศผลการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นกฎของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ โดยมีใช่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เรื่องดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

หลังจากพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ ดังนี้

(๑) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นปัญหานี้ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีการเลือกตั้ง



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๘ โดยให้นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา และระบุเหตุผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้ง (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๒๐ ก ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘)

(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีมติเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ในเรื่องการจัดคูหา ลงคะแนนว่า ให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง ซึ่งเป็นการหันหลังให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้ง ประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนอื่น ๆ และบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์ การเลือกตั้งหน้าหน่วย ในขณะที่แต่เดิมนั้นให้หันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นแต่หันหน้ามาทางเจ้าหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้งและบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ภายในหน่วยเลือกตั้ง ทั้งนี้มีข้ออ้างในการเปลี่ยนแปลง คือ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้มาใช้สิทธิในการเดินเข้าคูหาได้สะดวก และให้ผู้ที่ดำเนินการงานการบริหารงานเลือกตั้ง ดำเนินการตามมติดังกล่าวสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๘ และได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้ทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตใหม่ ในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งได้มีมติในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ ให้กลับไปใช้การจับวางคูหาลงคะแนนเลือกตั้งแบบเดิม คือ ให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้น และได้มีการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งที่สอง

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของผู้ถูกร้องแล้ว สามารถวินิจฉัยตามประเด็นต่าง ๆ ได้ ดังนี้

(๑) ในปัญหาเรื่องการให้ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องกำหนดระยะเวลา สำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งอันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรมอันขัดต่อหลักการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๔๔ หรือไม่ นั้นเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในเรื่องการจัดและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๔๔ ซึ่งต้องพิจารณาจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่ การเสนอความเห็นในกรณีการจัดการเลือกตั้งจนถึงการควบคุมการเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้ง



พิเคราะห์แล้ว ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่เป็นปัญหา คือ การกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไปนั้น
พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ การบัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป
ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕

สำหรับอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ บัญญัติวางหลักว่า
พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรใหม่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องดำเนินการโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงใช้
อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจและดุลพินิจของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาโดยการทำให้เป็นพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการกำหนดวันเลือกตั้งนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น แม้การกำหนดวันเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลแต่ก็ต้องหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น
องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเพื่อความสะดวกในการดำเนินการเลือกตั้ง

ในกรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่าการกำหนดวันเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่สำหรับกรณีที่มีการเลือกตั้งเพราะเหตุที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง
ให้กำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง แต่สำหรับกรณี
เพราะเหตุที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันยุบสภา แม้พิจารณา
ตามตัวอักษรของบทบัญญัติดังกล่าวการกำหนดวันเลือกตั้งสำหรับกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
จะสามารถดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้หากอยู่ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่มีการยุบ
สภาผู้แทนราษฎร แต่การดำเนินการกำหนดวันเลือกตั้งนั้นก็ต้องพิจารณาว่าจะต้องให้บุคคลต่าง ๆ
ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีเวลาเตรียมสำหรับการสมัครรับเลือกตั้ง
และการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการลงรับสมัครรับเลือกตั้ง ได้อย่างเพียงพอ เช่น พบปะ แนะนำตัว
โฆษณาหาเสียง ปราศรัย เพื่อเสนอนโยบายต่าง ๆ ให้ประชาชนรับรู้เพื่อที่จะได้มีโอกาสรับเลือกเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้อย่างเท่าเทียมกันทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกของพรรคที่เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะที่มี
การยุบสภา และผู้ที่เป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ตลอดจนผู้ที่เป็นสมาชิกของพรรคขนาดเล็ก
หรือเป็นพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนมากนัก



นอกจากนั้นหากพิจารณาระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดวันเลือกตั้งสำหรับกรณีที่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะครบวาระกับสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะครบวาระ คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ กำหนดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เพราะครบวาระ ซึ่งน้อยกว่า กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องดำเนินการเลือกตั้งใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ ทั้งนี้ก็เพราะในกรณีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะครบวาระนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนย่อมรู้อยู่แล้วว่า สภาผู้แทนราษฎรจะครบวาระเมื่อใดและจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันใหม่ ไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านหรือผู้สมัครหน้าใหม่ จึงไม่มีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน แต่มีโอกาสดังกล่าวเท่าเทียมกันสำหรับการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้น กฎหมายจึงให้เวลาเพียงไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎหมายให้เวลามากขึ้น คือ ให้กำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง ครั้งใหม่ หากไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาลก็จะไม่มีโอกาสที่จะรับรู้หรือเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งมาก่อน เนื่องจากไม่รู้ว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและมีการเลือกตั้งครั้งใหม่เป็นการล่วงหน้า เพราะผู้ที่รู้ว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวถ้าให้เวลานับจากวันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวันที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยเกินไป โดยเฉพาะกรณีที่มีปัญหาเช่นนี้ซึ่งน่าจะให้มีเวลาไม่น้อยกว่ากำหนดระยะเวลาที่ให้กับ กรณีการเลือกตั้งเพราะเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเนื่องจากการครบวาระ คือ ๔๕ วันนับจากวันที่ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาล เช่น เป็นฝ่ายค้านหรือผู้สมัครหน้าใหม่ย่อมไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเสียเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่เป็นฝ่ายรัฐบาลอยู่ในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

พิจารณาแล้ว กรณีตามปัญหานี้เห็นได้ว่าการกำหนดวันที่ให้มีการเลือกตั้งหลังจากวันยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๓๖ วัน ซึ่งน้อยกว่าระยะเวลาขั้นสูงสำหรับการเลือกตั้งในกรณีที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะการครบวาระซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ กำหนดไว้ ๔๕ วัน ซึ่งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง



เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีชื่อเป็นฝ่ายรัฐบาลย่อมไม่สามารถเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเท่าเทียมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพรรครัฐบาล ซึ่งทำให้ได้รับสิทธิในการเตรียมตัวไม่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลกับสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายอื่น ๆ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยมากที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางเขตเลือกตั้งก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวอันทำให้ประชาชนมีทางเลือกที่น้อยมากหรือขาดทางเลือกในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากการที่มีประชาชนจำนวนมากซึ่งใช้สิทธิออกเสียงโดยระบุว่าไม่ลงคะแนนให้ผู้ใดเป็นจำนวนมากในแทบทุกเขตเลือกตั้งหรือเขียนข้อความที่ทำให้บัตรเลือกตั้งเสีย เช่น เขียนข้อความคัดค้านการเลือกตั้ง และในบางเขตผู้ที่ได้รับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงน้อยมาก ซึ่งในบางครั้งน้อยกว่าจำนวนบัตรเสียด้วยซ้ำไปและในบางเขตผู้ที่ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีคะแนนรวมกันน้อยกว่าบัตรเสีย และน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนให้บุคคลใดอย่างมากมาย นอกจากนี้ในเขตที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในบางเขต บุคคลเหล่านั้นก็ได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในเขตนั้นอันทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น และต้องมีการเลือกตั้งอีกหลายครั้งและก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังการประกาศยุบสภาเพียง ๓๗ วันนั้นไม่เป็นธรรมต่อบุคคลและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องอันทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรมและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เนื่องจากการกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ นั้นเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม จึงต้องมีการดำเนินการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ต่อไป

ปัญหาที่สองที่ว่า การจัดคูหาเลือกตั้งที่ให้ผู้เลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย เป็นการละเมิดหลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสามหรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย เช่นเดียวกับ



ในประเทศอื่น ๆ ที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ว่าเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖-๓๐ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองไว้ว่าการเลือกตั้งนั้นต้องกระทำโดยการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ

ในกรณีนี้จึงมีปัญหว่า การจัดการที่ผู้เลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้กรรมการเลือกตั้งและบุคคลต่าง ๆ ที่มาสังเกตการณ์หรือใช้สิทธินั้นจะเป็นการลงคะแนนเสียงแบบลับหรือไม่ เนื่องจากในการใช้สิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเลือกตั้งต้องไม่มีบุคคลใดล่วงรู้ว่าตนลงคะแนนอย่างไรเป็นสิ่งสำคัญ เพราะวิธีการลงคะแนนลับนั้นเป็นหลักประกันว่าผู้ลงคะแนนได้ลงคะแนนอย่างเป็นอิสระปลอดจากอิทธิพลของบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะโดยการข่มขู่หรือการให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรืออื่น ๆ

คำว่า “ลับ” หมายถึง ที่อยู่ในที่พื้นตา ที่อยู่ในที่ซึ่งแลไม่เห็น (ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, พิมพ์ครั้งที่ ๑ พุทธศักราช ๒๕๔๖ (กรุงเทพฯ: บริษัทนานมีบุ๊คพับลิเคชันส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐๐๓)

ข้ออ้างในการจัดการสำหรับการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งระบุว่า ได้ทำตามต่างประเทศและมีผลงานวิจัยที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนและเห็นว่ามีผลดีโดยยังคงสามารถรักษาความลับไว้ได้ โดยไม่มีบุคคลใดสามารถล่วงรู้ว่าผู้ที่กำลังใช้สิทธิลงคะแนนลงคะแนนเสียงให้บุคคลใด เว้นแต่มีการจงใจใช้กล้องถ่ายรูปหรือวิธีการพิเศษจึงจะรู้ได้ว่าบุคคลดังกล่าวกำลังลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดหรือไม่ลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดนั้นอาจเหมาะสมกับในบางประเทศแต่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย หรืออาจใช้ได้กับการเลือกตั้งบางประเภทได้แต่ไม่เหมาะสมกับการเลือกตั้งบางประเภท จึงต้องพิจารณาว่าการดำเนินการจัดการสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งที่ต้องทำเป็นความลับหรือไม่

จากการสำรวจอย่างไม่เป็นทางการของผู้ทำควินิจัยโดยการสอบถามบุคคลต่าง ๆ ผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงในวันดังกล่าวส่วนใหญ่เห็นว่าการลงคะแนนเสียงแบบที่กระทำกันในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ นั้นไม่สามารถรักษาความลับได้ เนื่องจากผู้ที่สังเกตการณ์อยู่ในหน่วยเลือกตั้งหรือบุคคลที่อยู่ในหน่วยเลือกตั้งและจะใช้สิทธิลงคะแนนต่อจากผู้ที่กำลังใช้สิทธิลงคะแนนอยู่สามารถเห็น



การลงคะแนนได้ง่ายโดยไม่จำเป็นต้องง็งใจก็สามารถเห็นได้ว่าผู้ที่กำลังใช้สิทธินั้นวางแขนไว้ในวงใด และกำลังทำเครื่องหมายกากบาทหรือประทับตราในช่วงบนหรือช่วงล่างของบัตรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลงสมัครเพียงพรรคเดียวและได้หมายเลขในส่วนบนของบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ส่วนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนจะอยู่ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง หากบุคคลใดทำเครื่องหมายลงในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนที่อยู่ด้านล่างขวามือของบัตรเลือกตั้งยังเห็นได้ชัดเจน เว้นแต่ว่าบุคคลนั้นมีรูปร่างใหญ่มากจนสามารถบังคูลงคะแนนเสียได้หมดและเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓ (๑) ให้ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการสองคน ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งและผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการ” ประกอบกับข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๔ ซึ่งระบุว่า “คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการสองคนซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้ง และผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง” ด้วยแล้วจะเห็นได้ว่า การลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะอยู่ในลักษณะที่กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งรวมทั้งผู้แทนของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการเลือกตั้งนั้นสามารถมองเห็นการลงคะแนนของผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อันทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นการลงคะแนนลับ นอกจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยอมรับว่าการจัดคูหาเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้งสามารถสังเกตพฤติกรรมของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในขณะที่ลงคะแนนได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการลงคะแนนของผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่เป็นความลับ การดำเนินการจัดคูหาลงคะแนนดังกล่าวจึงขัดต่อหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมิได้มีความประสงค์ต้องการให้การลงคะแนนเป็นแบบเปิดเผยและกระทำด้วยความปรารถนาดีที่จะให้เหมือนกับการเลือกตั้งในบางประเทศก็ตาม



ดังนั้น การดำเนินการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ โดยการจัดคูหาสำหรับการเลือกตั้งดังกล่าวซึ่งไม่สามารถทำให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงสามารถลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการได้ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ต่อไป

สำหรับประเด็นที่สาม ที่กล่าวอ้างว่า มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ว่าจ้างให้พรรคการเมืองขนาดเล็กส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องถูกบังคับว่าหากในเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ผู้สมัครคนนั้นต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น อันทำให้เป็นความผิดตามกฎหมายและคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่นั้น ข้ออ้างดังกล่าวไม่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด เนื่องจากมิใช่การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่กล่าวอ้างนั้น และเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังดำเนินการสอบสวนและสืบสวนอยู่ ประเด็นนี้ จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่สี่ ที่อ้างว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติสั่งการออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสอบสวนเพื่อวินิจฉัยปัญหา ตลอดจนการพิจารณาประกาศ และรับรองผลการเลือกตั้ง โดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือมิได้ปรึกษาหารือกัน โดยกรรมการครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมติเอกฉันท์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ หรือไม่นั้น ข้ออ้างดังกล่าวเป็นกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๕ (๖) และมาตรา ๑๓๖ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเช่นกัน



ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัย จึงเห็นว่า เมื่อการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ไม่ได้เป็นการดำเนินการอย่างเที่ยงธรรมต่อบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดการเลือกตั้งโดยการจัดคูหาที่ใช้ในการเลือกตั้งสำหรับวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้นั้น ทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งไม่เป็นความลับและเป็นการละเมิดการใช้สิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ ดังนั้น การเลือกตั้งที่กระทำไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ และหลังจากนั้นจึงเป็นการดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นธรรมต่อบุคคลต่าง ๆ ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเตรียมตัวเพื่อลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเท่าเทียมกัน

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ