

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๗

วันที่ ๒๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ร้อง ร้องว่านับแต่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๑) ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และมาตรา ๕ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้ร้องได้ประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดรับสมัครเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระหว่างวันที่ ๒๓ ถึงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ ระหว่างเปิดให้มีการรับสมัครเลือกตั้งได้มีกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองมาปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งหลายแห่ง ทำให้ไม่อาจจัดการรับสมัครเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ ในขณะเดียวกันได้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องและทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ผู้ร้องได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็น ว่า รัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ โดยเห็นว่า ภายใต้สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง และไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้ภายในระยะเวลาอันสั้น หากดำเนินการจัดการเลือกตั้งต่อไปก็ไม่อาจรักษาการให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นดำเนินไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งจะยิ่งทวีความขัดแย้งในทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น

ผู้ร้องอ้างว่า นายกรัฐมนตรีได้รับหนังสือของผู้ร้องแล้ว แต่มิได้ดำเนินการนำความขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าฯ เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่แต่ประการใด กลับแสดงความเห็นผ่านสื่อมวลชนยืนยันว่า การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ไม่สามารถกระทำได้ และคณะรัฐมนตรียังรับทราบรายงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ไม่สามารถกระทำได้

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ผู้ร้องจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

ความเห็น

จากข้อเท็จจริงตามคำร้อง และที่ปรากฏตามสื่อสารมวลชนทั่วไป ปรากฏว่า มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งจากที่มีการชุมนุมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้งเนืองมาจากสมาชิกพรรคเพื่อไทย ซึ่งนำโดยนายจตุพร พรหมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะหัวหน้าพรรคเพื่อไทย นายภูมิธรรม เวชยชัย เลขาธิการพรรค นายโกศล พลกุล ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายชูศักดิ์ ศิรินิล ที่มกุฎมหาราชพรรค นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ได้แถลงการณ์ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ไม่ยอมรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีทางที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ซึ่งการแถลงการณ์ดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่กลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่า เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้ง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ยอมรับการถ่วงดุล และการถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล รัฐบาลจึงหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศชาติอีกต่อไป อันนำมาซึ่งการชุมนุมเรียกร้องต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๓ กรณี คือ (๑) กรณีเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (๒) กรณียุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) กรณีเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างเว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งในกรณีต่าง ๆ ให้แตกต่างกัน ด้วยความมุ่งหมายเพื่อมิให้เกิดการได้เปรียบในทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจรัฐในการบริหารประเทศ และมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นเครื่องมือจะสนับสนุน หรือเอื้ออำนวยต่อพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลกระทำในทุกลีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งในพรรคของตน เพื่อให้ได้มีอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปกับพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านหรือพรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา ซึ่งไม่มีเครื่องมือ ข้อมูล หรือความพร้อมที่จะส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในทันที อันจะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันทางการเมืองทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดระยะเวลาให้มีวันเลือกตั้งในแต่ละกรณีให้มีความเหมาะสมต่างกันไป นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ ยังได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย เหตุจำเป็นอย่างอื่นถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก และมาตรา ๑๐๘ ได้บัญญัติไว้ว่า ก่อนวันเลือกตั้ง ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด หรือในเขตเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ

ประกาศการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง หรือในเขตเลือกตั้งนั้น และให้กำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่

จะเห็นได้ว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญและสามารถที่จะเลื่อนวันเลือกตั้งออกไปได้ หากมีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย เพื่อที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเสมอภาค โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม เป็นไปโดยอาศัยความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่มีเจตนาจะเห็นการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เกิดจากการมีส่วนร่วมกันทุกพรรคการเมืองด้วย หากแม้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ย่อมได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่ด้อยประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล และเป็นมูลเหตุให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน จากการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศรับสมัครเลือกตั้งได้มีความขัดแย้งที่มีความเห็นต่างในทางการเมืองที่รุนแรง จนทำให้บางพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งและมวลมหาประชาชนยังมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้งทั้งในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งจะทำให้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม ไม่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถที่จะได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ การเลื่อนการเลือกตั้งออกไปจึงมีแต่จะเกิดประโยชน์ขึ้นกับประเทศชาติและประโยชน์กับทุกฝ่ายที่จะหันหน้าเข้ามาเจรจาพูดคุยเพื่อหาทางออกร่วมกันให้เกิดความสมานฉันท์ มิก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมตามหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ สามารถเลื่อนออกไปได้ภายใต้บริบทของความขัดแย้งในทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นอย่างมาดดังกล่าว

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๑๘๗ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และมาตรา ๑๙๕ บัญญัติให้ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เห็นได้ว่า ในกรณีของการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามคำร้องนี้ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับผิดชอบในกระบวนการเพื่อกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป กรณียุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายเพื่อให้กระบวนการของการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต เทียบธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกัน ในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕ ยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการร่วมกัน

การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรที่จะต้องมีการดำเนินการที่สอดคล้องประสานร่วมกัน ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ เพื่อให้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น หากมีเหตุที่ต้องเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกา

ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกไป จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะ
คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ สามารถกำหนด
ขึ้นใหม่ได้ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ
การเลือกตั้งที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ