

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๗

วันที่ ๒๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” วรรคสอง บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจบริหารหรือคณะรัฐมนตรีกับอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่าย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลรักษาความเรียบร้อยถวายพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๑) ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง จึงต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปในคราวเดียวกันในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว และในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ก็บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ก็บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ไม่ใช่อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป หรือไม่ใช่ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญต้องกำหนดระยะเวลาสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ก็โดยมีเหตุผลมิให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และอยู่ในระหว่างรักษาการ อยู่ในตำแหน่งรักษาการนานเกินไป หรือเพื่อมิให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการเอาเปรียบพรรคการเมืองอื่นจนเกินไป จึงต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ไว้อย่างแน่นอนชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงและมีผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดระยะเวลาไว้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

การเลือกตั้งนับเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในแง่มุมหนึ่ง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เป็นกิจจะลักษณะแต่เพียงกระบวนการเดียวของการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และในอีกแง่มุมหนึ่งการเลือกตั้งเป็นแหล่งที่มาแห่งความชอบธรรม แต่เพียงแหล่งเดียวของการใช้อำนาจปกครองประชาชนของผู้ปกครอง แต่ผลของการเลือกตั้งนั้นจะเป็นที่ยอมรับและเป็นแหล่งที่มาแห่งความชอบธรรมของผู้ปกครองอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งเป็นไปโดยโปร่งใส สุจริต เทียงธรรม และมีความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ดังกล่าว จึงกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีหลักการที่สำคัญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตรวจสอบที่

ต้องการความเป็นอิสระและต้องไม่มีจุดเชื่อมโยงไปถึงพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งโดยตรง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และกำหนดกระบวนการในการสรรหา เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์ ไร้มลทินมาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ในตำแหน่ง จึงมีบทบัญญัติกำหนดว่ากรรมการการเลือกตั้งจะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือไม่ประกอบอาชีพอิสระอื่นใด และการที่ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็เพื่อมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติในการทำหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว

รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยโปร่งใส สุจริต เที่ยงธรรม และมีความเสมอภาค เพื่อให้ผลของการเลือกตั้งนั้นเป็นที่ยอมรับและเป็นแหล่งที่มาแห่งความชอบธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะมีผลต่อความชอบธรรมของการเข้าเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องได้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แล้ว พบปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ มีกลุ่มผู้ชุมนุมปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหลายสถานที่ จนเป็นผลให้มีเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งมาสมัครรับเลือกตั้ง จำนวน ๒๘ เขต และมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวเป็นจำนวน ๑๖ เขต ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่าภายใต้สถานการณ์ที่สังคมมีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงและไม่มีท่าทีว่าจะยุติลงได้โดยง่ายภายในระยะเวลาอันสั้นนี้ หากผู้ร้องจะดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกาฯ คือวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อไป ก็ไม่อาจจะรักษาการให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นดำเนินไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งยังอาจเป็นเหตุให้ความขัดแย้งทางการเมืองลุกลามบานปลายเป็นเหตุรุนแรงเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมากได้ และเพื่อแก้ไข

ปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นควรให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าทูลกระหม่อม เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งเสียใหม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการ จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นหน้าที่ที่สำคัญและเป็นความรับผิดชอบ ที่ผู้ร้องจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและให้ผลของการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ สามารถมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง อันจะเป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่ปัญหาอุปสรรคที่ผู้ร้องกล่าวอ้างและเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริงอยู่ในขณะนี้จะมีผล ทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันจะเป็นผลให้จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งตามข้อเท็จจริงย่อมเกิดขึ้นได้ ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจะทำให้ผู้ร้อง ต้องจัดการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำอีก มีผลกระทบต้องงบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งและปัญหาที่สำคัญ คือจะเป็นเหตุให้ความขัดแย้งทางการเมืองลุกลามบานปลายกลายเป็นเหตุรุนแรงเกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนเป็นผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้นทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่ได้ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง ตามระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุผลส่วนหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงวันที่มีคำวินิจฉัยมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า เหตุตาม que ผู้ร้องยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ มีเหตุผลหนักแน่นเพียงพอที่จะป้องกัน ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ประกอบกับ ระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง นั้น ก็มีเจตนารมณ์ เพียงเพื่อมิให้มีการได้เปรียบหรือเสียเปรียบจากการดำเนินการใด ๆ ของคณะรัฐมนตรีรักษาการภายหลัง

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งเมื่อเหตุผลที่สมควรเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร มีความสำคัญกว่าเพราะหากไม่ดำเนินการ เลื่อนการเลือกตั้งจะทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และจะเป็นผลให้การเลือกตั้งที่จะจัดให้มี ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งย่อมทำให้การเลือกตั้งไม่บรรลุนิติ ประสงค์ของการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ จึงสามารถเลื่อนออกไปได้ โดยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีผลเป็นการเลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ออกไป

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ (๔) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ เมื่อมีการกำหนดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรและพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวไว้แล้ว โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๕ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องการให้ทั้งสององค์กร ต่างช่วยเหลือและเกื้อกูลกันในการปฏิบัติภารกิจในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปตามที่ผู้ร้องเสนอจึงเป็น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องได้มีการปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตามที่ผู้ร้องได้นำเสนอ ซึ่งเมื่อได้มีการปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นตามที่ผู้ร้อง ได้นำเสนอแล้วย่อมนำไปสู่การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนขั้นตอนต่อไปย่อมเป็น อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระราชกฤษฎีกาเพื่อเลื่อนกำหนด วันเลือกตั้งทั่วไป เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎรฯ สามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้ โดยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจ
หน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยเป็น
อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดวันเลือกตั้ง
ทั่วไปขึ้นใหม่ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ