

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายนิรันดร์ จิระสันติการ) กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายนิรันดร์ จิระสันติการ) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๖๒/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

ผู้ร้องเป็นโจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๖๒/๒๕๕๓ ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑ นายธีรศักดิ์ วรรณสุต ที่ ๒ นายยุวรัตน์ กมลเวชช ที่ ๓ นายโคทม อาริยา ที่ ๔ นายสวัสดิ์ โชติพานิช ที่ ๕ และนายจิระ บุญพจนสุนทร ที่ ๖ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ขอให้เพิกถอนคำสั่งอันมิชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีคำร้องลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ยื่นต่อศาลจังหวัดลำปางเพื่อให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลตามคำฟ้องว่า จำเลยทั้งหมดจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งจังหวัดลำปาง ซึ่งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ ๓ คน ผู้ร้องได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับที่ ๓ แต่จำเลยทั้งหมดไม่รับรองผลการเลือกตั้งให้ และประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่จำนวน ๓๕ เขตเลือกตั้ง รวมเขตเลือกตั้งจังหวัดลำปางด้วย โดยให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ ผู้ร้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอันดับที่ ๒ ในขณะที่ยังไม่มี การประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ร้อง จำเลยทั้งหมดได้อาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เพิ่มเติมข้อ ๖ ทวิ ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” ต่อมาจำเลยทั้งหกไม่รับรองผลการเลือกตั้งของผู้ร้อง อีกเป็นครั้งที่ ๒ และประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่จำนวน ๕ เขตเลือกตั้ง รวมทั้ง เขตเลือกตั้งจังหวัดลำปางด้วย ในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ และได้อาศัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ข้อ ๖ ทวิ สั่งตัดสิทธิผู้ร้องมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้ง จังหวัดลำปาง

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๒๖ บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกวุฒิสภาไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติรองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ ไว้แล้ว การที่จำเลยทั้งหกอาศัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ที่ตราขึ้นตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) ตัดสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ร้อง เป็นการเพิ่มลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ อันเป็นการใช้อำนาจในฐานะ รัฐฐาธิปัตย์เสมอรัฐสภา การเพิ่มลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ จะกระทำไม่ได้โดยวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ เท่านั้น และโดย หลักกฎหมาย บทบัญญัติใดที่มีเนื้อหาหรือสาระอันเป็นการจำกัดสิทธิอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญของบุคคล จะต้องแปลความอย่างเคร่งครัด จะขยายให้เป็นโทษแก่บุคคลนอกจากที่บัญญัติ ชัดแจ้งแล้วหาได้ไม่ การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ดังกล่าวไปปรับใช้ให้เป็นโทษแก่ ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ ดังกล่าว โดยให้โทษ แก่บุคคลรวมทั้งผู้ร้อง จึงไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับลงโทษผู้ร้อง ดังนั้น จึงเป็นการออกระเบียบโดยมิชอบ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับระบียบดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นดังกล่าวนั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดลำปาง พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อโจทก์อ้างว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องมีว่า ตามที่ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

กรณีประเด็นตามคำร้อง นั้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาตั้งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ ที่วินิจฉัยสรุปว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ย ให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นการออก ข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย ดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย และ คำวินิจฉัยที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่วินิจฉัยสรุปว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒/๒๕๕๑ และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑๖๔๕/๒๕๕๑ เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่ง ดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม

ข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ และที่ ๑๔-๑๕/๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ นั้น จะต้องเป็นสิ่งที่ออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเท่านั้น จริงอยู่หลักเช่นนี้เป็นหลักของการจัดประเภทและระดับของกฎหมายให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย มีความแตกต่างจากกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่มาตรา ๒๖๔ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ออกจากมาตรา ๖ จะตีความหรือวางหลักโดยไม่คำนึงถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ไม่ได้เลย แท้ที่จริงแล้ว จะต้องพิจารณามาตรา ๒๖๔ โดยโยงกับมาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ โดยตรง กล่าวคือมาตรา ๒๖๔ มิได้อยู่อย่างโดดๆ หากเป็นอุปกรณ์ของมาตรา ๖ เพราะมาตรา ๒๖๔ เป็นกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ในเมื่อมาตรา ๖ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” คำว่า “บทบัญญัตินั้น” จึงหมายรวมถึงกฎหรือข้อบังคับด้วย มิใช่จะหมายเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกากลางและกฎหมายสูงสุด กับกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นๆ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยวางเป็นหลักในมาตรา ๖ ไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ดังนั้น ไม่เฉพาะแต่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น กฎ หรือข้อบังคับซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือโดยองค์กรอิสระใดๆ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงครอบคลุมการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายกฎหมายทั้งปวง โดยไม่จำกัดว่ากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้นมีแหล่งที่มาอย่างไร ความข้อนี้ได้รับการยืนยันโดยปฐมบทของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่มาตราแรกในหมวด ๓ คือมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ โดยเฉพาะมาตรา ๒๙ ที่ระบุว่า

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๒๕ วรรคสาม สอดคล้องกับมาตรา ๖ และจะต้องถือว่ามาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ วรรคสาม บังคับถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า มีความหมายที่ครอบคลุมรวมเข้ามา มิใช่จำกัดหรือแยกส่วน กล่าวคือ ไม่จำกัดหรือแยกส่วนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กฤษฎีกาบทบัญญัติเท่านั้น และก็มีได้กำหนดระดับของกฎหมาย ว่าจะต้องเป็นระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การที่จะพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ดี ช่องทางที่เรื่องต่างๆ จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ดี จึงจะต้องยึดหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีมาตรา ๖ เป็นแม่บท และมีมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญไว้ ทั้งนี้ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง (คือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย)ให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” คำว่า “โดยอนุโลม” นี้ จึงมีความหมายในเชิงรวมเข้าไว้ มิใช่การแยกออกมา และมีใ้การยืนยันว่ากฎ หรือข้อบังคับไม่ได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะตามหลักรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) นั้น รัฐและรัฐบาลย่อมถูกจำกัดอำนาจและการใช้อำนาจ ทั้งในแง่ของการกำหนดข้อห้ามไว้ กับในแง่ของการกำหนดกระบวนการระเบียบวิธีการความสัมพันธ์ทางอำนาจและการใช้อำนาจ (power is proscribed and procedure proscribed)

การที่รัฐธรรมนูญอนุโลมให้กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตกอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรา ๒๕ นั้น ก็เพราะข้อพิจารณาทางด้านผลกระทบของกฎ หรือข้อบังคับนั้นที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะนำไปสู่ข้อพิจารณาต่อไปถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้พระราชบัญญัติจะมีที่มาต่างกับกฎหรือข้อบังคับ และมีระดับสูงกว่าก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญระบุไว้เช่นนี้แล้ว ก็ไม่อาจนำที่มาและระดับของกฎหมาย มาเป็นข้ออ้างที่จะยกเว้นว่ากฎ หรือข้อบังคับ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้

หากพิจารณาภาพรวมของขอบเขตอำนาจขององค์กรต่างๆ แล้ว ก็จะต้องคำนึงถึงหลักรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ ไม่อาจพิจารณาแบบแยกส่วน ไปยกมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหรือช่องทางการเสนอเรื่องมาอย่างโดดๆ ได้

ดังนั้น สารสำคัญของมาตรา ๒๖๔ จึงอยู่ที่การจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว มาตรา ๒๖๔ นี้ จึงมีทั้งเงื่อนไขที่เป็นสาระและเงื่อนไขที่เป็นกระบวนการซึ่งถูกต้องตามหลักรัฐธรรมนูญ เงื่อนไขที่เป็นกระบวนการคือ การที่คู่ความใช้สิทธิโต้แย้งเองโดยยื่นเรื่องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ต้องใช้ช่องทางโดยผ่านศาลยุติธรรม

เงื่อนไขที่เป็นสาระก็คือ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาจต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๖ เป็นแม่บทที่วางหลักไว้ว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อาจต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๔ จึงต้องรวมถึงกฎหรือข้อบังคับด้วย จะหมายเฉพาะแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ ก็เป็นกฎหมายที่มีที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้นไม่ได้ หากมีการตีความเช่นนั้นการตีความดังกล่าว ก็จะเป็นการตีความที่ขัดกับหลักรัฐธรรมนูญ และย่อมมีผลทำให้ละเว้นหลักรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงแต่ขอบเขตอำนาจและช่องทางการเสนอคำร้องในวงแคบมากจนทำให้การปฏิบัติตามหลักรัฐธรรมนูญไม่บังเกิดผล

ข้าพเจ้าเห็นว่า กรณีนี้เกี่ยวข้องด้วยการออกระเบียบซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยที่คู่ความโต้แย้งว่าระเบียบนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต้องด้วยมาตรา ๖ จึงต้องรับเรื่องไว้พิจารณา เพราะระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวแล้วว่า หัวใจของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งนั้น อยู่ที่การจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ บังคับคดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายนี้ จึงจะต้องโยงกัน บทบัญญัติมาตรา ๖ ซึ่งมีข้อความชัดเจนว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ประกอบกับความในมาตรา ๒๕ วรรคสาม ซึ่งยืนยันการครอบคลุมสิ่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายทุกระดับไว้ ไม่ว่าจะออกโดยองค์กรใด และเป็นที่น่าอนว่าต้องรวมถึงกฎ ข้อบังคับ ระเบียบที่ออกโดยองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

สำหรับเหตุผลว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไว้แล้ว ข้าพเจ้าได้วินิจฉัยโดยเป็นเสียงข้างมากกว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้าจึงวินิจฉัยกรณีตามคำร้องที่ศาลจังหวัดลำปางส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกันกับที่ได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ