

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๗

วันที่ ๒๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

ในเรื่องที่ว่า หากปรากฏเหตุขัดข้องและมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงได้อันเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงจนไม่อาจดำเนินการเลือกตั้งตามวันที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ (ซึ่งในกรณีนี้ได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้เป็นวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗) ประกอบกับได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การขัดขวางมิให้มีการสมัครรับเลือกตั้ง มีการปิดล้อมที่สมัครรับเลือกตั้งและมีการปะทะกันด้วยกำลังและอาวุธจนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก จนเห็นได้ว่าการจัดการเลือกตั้งจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ตามเงื่อนไขปกติ และอาจนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติ ทั้งยังอาจจะไม่สามารถดำเนินการทางนิติบัญญัติหรือแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นบริหารประเทศหลังการเลือกตั้งได้ ดังที่ปรากฏจากคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เช่นนี้ ย่อมปรากฏชัดแจ้งจากคำร้องดังกล่าวและสถานการณ์ทางการเมืองที่ได้ทวีความขัดแย้งทางความคิดและการแสดงออกทางการเมือง จนนำไปสู่สถานการณ์วิกฤตร้ายแรงจนเป็นเหตุให้

นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว

ความร้ายแรงของสถานการณ์และความแตกแยกแบ่งฝักฝ่ายที่ปรากฏอยู่ทำให้มีมวลชนจำนวนมาก ชุมนุมกดดันปิดล้อมมิให้มีการพิมพ์บัตรเลือกตั้ง มิให้มีการขนส่งบัตรเลือกตั้ง และบีบบังคับให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในหลายจังหวัดต้องลาออกไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตลอดทั้ง กัดดันมิให้มีผู้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจนเป็นเหตุให้ยังหากรรมการได้ไม่ครบถ้วน อีกนับหมื่นหน่วยเลือกตั้ง และเห็นได้ว่าอาจจะมีการชุมนุมปิดล้อมหน่วยเลือกตั้งในพื้นที่ต่าง ๆ ในวันเลือกตั้ง อย่างกว้างขวาง และอาจมีการทำลายบัตรเลือกตั้ง ที่เลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ อันเป็นความวิตกกังวลที่คาดคะเนว่าอาจเกิดขึ้นได้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ปรากฏในคำร้องดังกล่าว นับได้ว่าเป็นสถานการณ์วิกฤตร้ายแรงที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองและในประวัติศาสตร์ของการจัดการเลือกตั้งของประเทศไทย

เมื่อได้พิจารณาว่าการจัดการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยก็คือการที่จัดให้ประชาชน ได้มีโอกาสแสดงเจตนาเลือกตัวแทนของตนไปใช้อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ และใช้อำนาจเลือก ฝ่ายบริหารมาทำหน้าที่ในการบริหารชาติบ้านเมืองแทนและในนามของตน เช่นนี้ สถานการณ์ปัจจุบัน ที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยย่อมถือไม่ได้ว่ามีความยินยอมพร้อมใจที่จะให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน ทั้งหมดอย่างแท้จริง ทั้งหากจัดให้มีการเลือกตั้งในสถานการณ์เช่นนี้ก็อาจสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการปะทะ ขัดแย้งอย่างรุนแรงในวงกว้างระหว่างผู้สนับสนุนการเลือกตั้งและผู้คัดค้าน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้คัดค้าน จนอาจลุกลามบานปลายกลายเป็นการจลาจลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ บुरณาภาพของประเทศและความมั่นคงของชาติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และย่อมเห็นได้อยู่ในตัวว่า การยืนยันกำหนดเวลาให้ต้องมีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิด ความเสียหายร้ายแรงยิ่งกว่าผลดีที่จะเกิดแก่ประเทศชาติในการยืนยันเคร่งครัดถึงกำหนดเวลาที่ได้มี การประกาศไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก

ดังนั้น หากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่มีที่มาจากสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงจนอาจกระทบต่อ ความมั่นคงของชาติ หรือส่งผลกระทบต่อบูรณาการของประเทศดังที่กล่าว ย่อมเป็นเหตุผลสำคัญ ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับการดำรงอยู่และเอกภาพของรัฐ ซึ่งย่อมนำไปสู่การพิจารณากำหนดวันเลือกตั้ง เป็นวันอื่นในภายหลังขึ้นใหม่แทนได้ หากว่าจะสามารถหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่สุ่มเสี่ยงว่าจะมีความร้ายแรง

อันส่งผลกระทบต่อในระดับที่ก่อให้เกิดความแตกแยกร้ายฉาวฉานขึ้นในชาติดังที่กล่าวมาแล้วได้ แต่ทั้งนี้ อำนาจในการตัดสินใจว่าเหตุการณ์และสถานการณ์ในขณะหนึ่งขณะใดเข้าข่ายวิกฤตร้ายแรงจนกระทั่งจะถือว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่หรือไม่นั้น ย่อมเป็นดุลพินิจและความรับผิดชอบร่วมกันของผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕ ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องปรึกษาหารือในเรื่องสถานการณ์ ความจำเป็น และกระบวนการที่เห็นว่าจะสามารถแก้ไขหรือคลี่คลายเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เผชิญอยู่ให้ลุล่วงหรือผ่อนคลายลงไปได้นั่นเอง

เห็นควรวินิจฉัยไว้ในคราวเดียวกันในเรื่องนี้ด้วยว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้จะต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้เป็นการชัดเจนในตัวพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และวันเลือกตั้งทั่วไปนั้นต้องอยู่ในระหว่างวันที่สี่สิบห้าถึงวันที่หกสิบนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในกรณีนี้ก็ได้มีการกำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งก็ได้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ วรรคสองนั้นโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว แต่มิได้หมายความว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปในภายหลังให้เป็นวันอื่นตามเหตุผลและความจำเป็นที่มีมาในภายหลังไม่ได้ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น หากมีกรณีที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่กำหนดได้จากเหตุผลใด ๆ ก็ตาม (เช่น เกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติขึ้นทั่วประเทศในวันก่อนวันเลือกตั้ง หรือมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้ไม่มีองค์ประกอบของรัฐที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเหตุที่อาจถูกกล่าวหาหรือชี้มูลความผิดตามรัฐธรรมนูญจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งหมดหรือเป็นจำนวนข้างมากก่อนวันเลือกตั้ง) เช่นนี้ หากจะแปลความหมายว่า เมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาหกสิบวันไปแล้ว จะไม่สามารถมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นได้อีกเลย ก็ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทั่วไปของการตีความกฎหมาย ที่จะต้องตีความให้สามารถปฏิบัติได้ และให้สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนของตนเองมาใช้อำนาจปกครองประเทศได้

ตัวอย่างทำนองเดียวกับแนวทางการวินิจฉัยตีความข้างต้นได้เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้วในประเทศไทย เมื่อครั้งที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่วันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้

ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งกำหนดไว้เป็นวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ต้องถูกกำหนดขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ได้กำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ดังนั้น จึงเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่แทนวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถกระทำได้หากมีความจำเป็นและเหตุผลสำคัญเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบและความเสียหายร้ายแรงแก่ความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของชาติ

ประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ที่เลื่อนออกไป นั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘ ในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาและมาตรา ๑๘๗ ให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ประกอบกับพิจารณาการดำเนินการเลื่อนการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ในอดีตที่ได้ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังที่ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว เห็นว่าการดำเนินการให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่เป็นวันอื่นที่มีใช้วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งในขอบเขตทั่วประเทศแล้ว จะต้องตราขึ้นในรูปของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจใช้อำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ที่มีผลทั่วทั้งประเทศโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกรณีของการเลื่อนวันเลือกตั้งเฉพาะในบางเขตหรือบางกรณีได้

เมื่อการกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่โดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นเร่งด่วนตามที่ได้อธิบายไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า จะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น และได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง

ที่กำหนดว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมี รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แล้ว กรณีจึงเห็นได้โดยนัยดังกล่าวว่า การตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่นั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกานั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบ กราบบังคมทูลเสนอร่างพระราชกฤษฎีกานั้นเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ลงพระปรมาภิไธย หลังจาก ได้มีความเห็นชอบร่วมกันกับประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นผู้รักษาการร่วมกันในพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้ว นั้นเอง

ดังนั้น จึงเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ที่เลื่อนออกไป เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีกับประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อจะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปขึ้นใหม่แทนวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถกระทำได้ หากมีความจำเป็นและเหตุผลสำคัญเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบและความเสียหายร้ายแรง แก่ความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของชาติ และนายกรัฐมนตรีกับประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินการให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ