

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๗

วันที่ ๒๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นพิจารณาตามคำร้อง ดังนี้

- วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร
- การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

#### ความเห็น

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ บัญญัติให้ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายบังคับใช้กับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขึ้นไป โดยให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือประธานองค์กรนั้นเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามคำร้องเป็นกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมาตรา ๔ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่เนื่องจากมีผู้ชุมนุมปิดล้อมการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิต ผู้ร้องไม่อาจดำเนินการรับสมัครเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยได้ และมีคำแถลงการณ์ขอให้รัฐบาลเลื่อนการเลือกตั้งจนกว่าจะมีข้อตกลงร่วมกัน คณะรัฐมนตรีทราบการแถลงการณ์สำคัญของผู้ร้องและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเห็นว่า

ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาการยุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ และมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม การเปลี่ยนแปลงวันลงคะแนนเลือกตั้งกระทำได้เฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ ประกอบกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังได้มีหนังสือให้ผู้ร้องทบทวนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นเพื่อให้มีการใช้เงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ร้องจึงเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่า ควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ แต่นายกรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด แต่ได้แสดงความเห็นผ่านสื่อสาธารณะ ยืนยันว่าการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ไม่อาจกระทำได้ จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปใหม่ ของคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยประธานกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นพิจารณาว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ วรรคสอง บัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและวรรคสาม บัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่และเป็นการทำให้สถานการณ์ที่อยู่ในภาวะวิกฤตและปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ คลี่คลายลง การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามการนำความกราบบังคมทูล ฯ ของนายกรัฐมนตรี การยุบสภามีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ และจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน จะยุบสภาติดต่อกันโดยอ้างเหตุการณ์เดียวกันอีกไม่ได้

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ มาตรา ๔ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เมื่อพิจารณาการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ที่ต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการทอดระยะเวลาเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการจัดการเลือกตั้งและยังเป็นการให้โอกาสแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีระยะเวลาเตรียมตัวเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ที่เป็นการกำหนดระยะเวลาในสถานการณ์ปกติทั่วไปที่ทุกฝ่ายมีความพร้อมในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะวิกฤต หรือมีเหตุใด ๆ อันทำให้การเลือกตั้งเป็นการทั่วไปไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาไม่ว่าจะเป็นเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่เกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้งจนทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้วและมีผลทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหาย องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งและมีบทบาทสำคัญที่ต้องจัดการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในที่นี้คือ ฝ่ายบริหารและคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องประสานความร่วมมือเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งฝ่ายวิกฤตนี้ไปได้และให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากจะมีการตีความว่าไม่สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ย่อมทำให้ประเทศชาติที่อยู่ในสภาวะวิกฤตไม่สามารถเดินต่อไปได้ หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กรณีเช่นนี้จึงเห็นว่า สามารถกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ให้ต่างจากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ประเด็นพิจารณาว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ การรักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ เป็นการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับการแต่งตั้งผู้รักษาการของกฎหมายต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างแนบแน่นมิให้ซ้ำซ้อนกัน การกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ๆ วัตถุประสงค์ของการให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายมีเพื่อให้ผู้รักษาการต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่มีผู้รักษาการหลายกระทรวงหรือหลายองค์กรในกฎหมายฉบับเดียวกัน ย่อมเป็นหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวหรือองค์กรดังกล่าวที่จะต้องดำเนินการไปเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมถึงกรณีต้องมีการประสานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นต้องมีการปรึกษากันเห็นว่า การที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้มีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาคือ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ก็เพื่อให้บุคคลทั้งสองจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องดำเนินการไปเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนโดยต้องมีการประสานและปรึกษารือกัน เมื่อการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่สามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี แต่ต้องมีการปรึกษากันกับประธานกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล ฯ ต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสองบัญญัติไว้ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯ จึงต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดขึ้นใหม่ได้ และการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ