

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ความเห็น

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง ยืนยันว่า นายกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ ได้ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้ (๑) การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง (๒) การดำเนินการรับสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปมิได้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะจังหวัดนครศรีธรรมราช มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ (๓) มีการนับคะแนนเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาลงคะแนนในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ทำให้เกิดผลกระทบต่อ การตัดสินใจลงคะแนนและเกิดความไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง ที่ให้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ (๔) การให้นับคะแนนเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าและการเลือกตั้งทั่วไปที่เลื่อนออกไปเป็นวันที่

๒๐ และ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ เป็นอันไร้ผลเพราะบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกลายเป็นบัตรเสีย ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ และ (๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งปล่อยปละละเลยให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งของ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและที่มีสมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้การเลือกตั้ง ไม่สามารถดำเนินไปได้โดยสุจริตเที่ยงธรรมและมีความเสมอภาค ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง น่าจะเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลทำให้กระบวนการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ และที่จะได้ดำเนินการต่อไปเป็นอันสิ้นผลไป ผู้ร้องเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้อง ให้รัฐบาลลาออก จนกระทั่งมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนเพื่อ ให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เมื่อปัญหาตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ถึงมาตรา ๒๔๑ ว่าไม่สามารถเป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรมได้ ประกอบกับปัญหาตามคำร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งการพิจารณาปัญหาว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ตราขึ้นโดยอาศัย อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงมีเพียง ศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยได้ โดยมีเหตุผลว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขของระยะเวลาสำหรับการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญและสภาพบังคับอยู่ก่อนที่เกี่ยวข้องกับกำหนดระยะเวลา ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมตามอำนาจของตนต่อไปจนสิ้นสุดกระบวนการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จึงต้องพิจารณาพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ด้วย โดยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ภายใต้สถานการณ์

ของการชุมนุมประท้วงทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จพร้อมกันได้ ภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร กล่าวคือ ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดการการเลือกตั้งได้เพียง ๓๔๗ เขตเลือกตั้ง สำหรับอีก ๒๘ เขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันอื่น ซึ่งมีผลทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นสองวัน จึงเป็นการเลือกตั้ง ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง และข้อเท็จจริงยังพบว่าขั้นตอนของการดำเนินการ รับสมัครเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้เป็นไปได้โดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง และขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ ในขั้นตอนของการนับคะแนนเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง หลังจากสิ้นสุดวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ฝ่ายนักการเมืองลงคะแนนโดยลับ และก่อให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบในระหว่างพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นการดำเนินการที่มีปัญหาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งปล่อยปละละเลยให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมและ มีความเสมอภาคกัน ผู้ร้องจึงเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามเงื่อนไข ระยะเวลาดังที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ภายใต้สถานการณ์ การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่ไม่อาจดำเนินการให้การเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวเป็นไปได้โดยสุจริตและ เที่ยงธรรมได้ จึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง มาตรา ๙๓ วรรคสอง มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) จึงขอให้วินิจฉัยว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เพิกถอนการเลือกตั้ง และให้มีการดำเนินการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องกรณี ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องมาให้พิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องอันเป็นประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีปัญหา เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่เป็นกรณีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ได้ แม้ผู้ร้องจะกล่าวอ้างว่า การดำเนินการจัดการการเลือกตั้งดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. ๒๕๕๖ และการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเฉพาะการกำหนดวันเลือกตั้งเท่านั้น หากการดำเนินการใดในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการกระทำมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ได้ ส่วนข้อที่ว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้ว การยุบสภาเป็นการคืนอำนาจธิปไตยของปวงชนชาวไทยเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ เป็นการใช้อำนาจของประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาและเป็นการให้อำนาจประชาชนกำหนดทิศทางการบริหารงานของประเทศในอนาคต ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ดังนี้ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วย่อมต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้งช่วงระยะเวลาดังกล่าว เพื่อให้มีสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วแล้วมีคณะรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๑ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงกำหนดวันเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง โดยไม่อาจยื่นหรือขยายระยะเวลาเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ เพราะมิฉะนั้น คณะรัฐมนตรีชุดเดิมจะอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลานาน

ไม่ถูกตรวจสอบจากสภาผู้แทนราษฎร และมีผลทำให้การบริหารบ้านเมืองชะงักงัน อันเนื่องมาจากการจำกัดอำนาจคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ถึง (๔) เว้นแต่มีเหตุภายนอกถึงขนาดมีผลยับยั้งการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่อ้างว่า การจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามเงื่อนไขระยะเวลาดังที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ภายใต้สถานการณ์การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลไม่อาจดำเนินการให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า เหตุการณ์ที่ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นดังกล่าวปรากฏภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกาและเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ได้เช่นกัน และสำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากมีการตรวจสอบความถูกต้องของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับสถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปและดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งนำไปสู่การให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครก็ได้ อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ได้ยกเว้นอำนาจของศาลปกครอง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติจำกัดอำนาจของศาลปกครองไว้ ก็ไม่อาจเป็นผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องกรณีการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ