

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) โดยผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ (ผู้ร้องเรียน) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้ร้องเรียน ร้องเรียนว่าปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคสอง มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๕ ประกอบ มาตรา ๒๓๖ และร้องเรียนปัญหาดังกล่าวต่อผู้ร้องนั้น เป็นกรณีร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓ (๑) ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ และโดยเหตุที่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ได้ปรากฏให้ทราบชัดเจนในสื่อสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้งสถานการณ์ของการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และ

เป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบการเมือง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ผู้ร้องจึงมิได้ขอให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งคำร้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ความเห็นของผู้ร้อง และคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มิได้กระทำขึ้นเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการให้มีการรับสมัคร ประกาศรายชื่อ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวนเพียง ๓๔๗ เขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่สำหรับเขตเลือกตั้ง อีกจำนวน ๒๘ เขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ในวันอื่นหลังจากนั้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๑/๑๔๘๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการตรา พระราชกฤษฎีกาอันมีผลให้มีการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งและลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ สำหรับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีปัญหาอีก ๒๘ เขตเลือกตั้งดังกล่าว

ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งสองวัน คือ การเลือกตั้ง ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เป็นการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๔๗ เขตเลือกตั้ง และ กำหนดให้เลือกตั้งใหม่ภายหลังในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ สำหรับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ที่มีปัญหาอีก ๒๘ เขตเลือกตั้ง นั้น เป็นการเลือกตั้งที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง โดยขัดแย้งและขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนของราษฎรทั้งหลาย ที่ต้องจัดให้มีการแสดงเจตนารมณ์ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนทั่วราชอาณาจักรภายในวันเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้ได้ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ จากเงื่อนไขเวลาที่แตกต่างกันนี้ นอกจากนี้ อาจถือได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ครั้งหลังนี้มีความชอบธรรมและมีความเป็นตัวแทนของประชาชนยิ่งกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งที่จัดขึ้นในครั้งแรก

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการรับสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๐

ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงว่า ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือด่วนที่สุดถึงหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคว่า หากประสงค์จะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่สามารถเข้าไปยังสถานที่รับสมัครได้ ให้ไปแจ้งความไว้เป็นหลักฐานไว้ที่กองบังคับการปราบปราม หรือสถานีตำรวจนครบาลดินแดง ก่อนเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา เพื่อแสดงว่าได้มาถึงสถานที่รับสมัคร ก่อนเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา เพื่อให้พรรคคนนั้น ๆ ได้สิทธิในการจับสลากหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อ แต่ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองหลายพรรคไปแจ้งความ ตามสถานที่ดังกล่าวโดยมิได้เดินทางไปยังสถานที่สมัครรับเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อน ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองที่ปฏิบัติเช่นนี้ มีสิทธิในการจับสลากเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มายังสถานที่รับสมัครก่อนแล้วจึงไปแจ้งความเป็นหลักฐาน นอกจากนั้น ในการรับสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในหลายจังหวัดมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง สถานที่รับสมัครโดยไม่มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยเปิดเผย เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช จนเป็นเหตุให้ผู้ประสงค์จะสมัครไม่ทราบและไม่สามารถเดินทางไปสมัครรับเลือกตั้งในสถานที่ที่ทำการรับสมัครได้ แต่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองบางพรรคที่ได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและจากเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงสามารถไปสมัครได้เพียงพรรคเดียวจนเป็นเหตุ ให้มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียงรายเดียวจำนวนมากถึง ๑๖ เขตเลือกตั้ง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกลับมีมากถึง ๓๔ พรรคการเมือง นับเป็นกรณีที่มีความผิดปกติอย่างเห็นได้ชัด

ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๓๐ ทำให้กระบวนการเลือกตั้งครั้งนี้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการนับคะแนนเลือกตั้งขัดต่อหลักการลงคะแนนโดยลับ และทำให้การเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในภายหลังเป็นอันไร้ผล เพราะบัตรเลือกตั้งที่ได้จากการเลือกตั้งเป็นบัตรเสีย

เนื่องจากปรากฏว่า ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวเป็นเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา โดยมีการนับคะแนนโดยเปิดเผยต่อหน้าประชาชน มีการประกาศคะแนนของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง และมีการรวมผลคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งไว้ให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ในขณะที่มีหน่วยเลือกตั้งอีกหลายหน่วยเกิดความวุ่นวายจนไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปในหน่วยเลือกตั้งทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตจังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่อาจลงคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้อีกครั้งในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗

นอกจากนี้ ในวันจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๗ มีเหตุขัดข้องและเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในหลายหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกประกาศให้เลื่อนหรือยุติการลงคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าว ทำให้ผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งจำนวนมากกว่าสองล้านคนไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวันเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งใหม่ เป็นวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อปรากฏว่ามีการนับคะแนนเลือกตั้งโดยเปิดเผย และข้อมูลผลการนับคะแนนเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งได้เผยแพร่ทั่วไปในสื่อต่าง ๆ ในขณะที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ในข้างต้น กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างพรรคการเมืองและระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะผลคะแนนดังกล่าวจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งในครั้งหลังนี้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่มีแนวโน้มว่าจะชนะการเลือกตั้ง การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมเป็นการละเมิดต่อหลักการที่จะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยลับตามวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคสอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๙ ว่าด้วยการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง กำหนดให้มีการจัดการให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรได้ แต่จะต้องนำบัตรเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งและบัตรจากการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมานับรวมในวันเลือกตั้ง เพื่อรักษาหลักการเรื่องการออกเสียงลงคะแนน ที่ต้องกระทำโดยลับ หลักการดังกล่าวนี้

ส่งผลให้การเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้นในครั้งหลังนี้เป็นอันไร้ผล เพราะบัตรลงคะแนนเลือกตั้งจะกลายเป็นบัตรเสียตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง เพราะถือเป็นบัตรที่ส่งมาถึงสถานที่นับคะแนนของเขตเลือกตั้งหลังจากเริ่มนับคะแนนแล้วโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง นี้ เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการลงคะแนนลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ วรรคสอง การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขัดต่อหลักการลงคะแนนลับและถือเป็นเรื่องร้ายแรง และกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๙๓ และมาตรา ๓๐

๔. คณะกรรมการการเลือกตั้งปล่อยปละละเลยให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความไม่เที่ยงธรรม ดังนี้

เนื่องจากในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ ๑ ของพรรคเพื่อไทย ได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง โดยใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และแต่งตั้งให้ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยเป็นผู้อำนวยการศูนย์รักษาความสงบ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดจากการชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระหว่างมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป และก่อนจะมีการลงคะแนนเลือกตั้งเพียงสองสัปดาห์ ย่อมส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคและโอกาสที่ทัดเทียมกันของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีผู้ออกประกาศดังกล่าว และผู้อำนวยการศูนย์รักษาความสงบในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงต่างก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งในครั้ง นี้ ทั้งยังปรากฏว่าต่อมา มีการประกาศกำหนดการกระทำหรือห้ามการกระทำหรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตความเหมาะสม เช่น การออกประกาศห้ามการเสนอข่าว การจำหน่ายหรือการกระทำที่แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปในลักษณะต่าง ๆ และกำหนดให้

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจปิดหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ รวมทั้งยัดและอายุัดทรัพย์สินและอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้นั้นเป็นการกระทำเกินความจำเป็นจนกระทบต่อความเสมอภาคและความทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

ผู้ร้องเห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแลมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้งในระหว่างพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกัน กลับปล่อยปละละเลยให้มีการใช้อำนาจรัฐในการออกประกาศและมีคำสั่งต่าง ๆ ที่ทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

นอกจากนี้ ผู้ร้องได้อ้างถึงเหตุผลของผู้ร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสามประการ คือ

ประการที่หนึ่ง กระบวนการการเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักประกันให้การเลือกตั้งต้องมีความบริสุทธิ์ เที่ยงธรรม โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งและควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดผลกระทบและทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ประการที่สอง การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป แม้จะมีการกำหนดรูปแบบให้มีลักษณะเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ก็ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ มิได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว กำหนดไว้เพียงเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป และกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเท่านั้น แต่มิได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการการเลือกตั้ง หากแต่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และออกประกาศต่าง ๆ ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ตรวจสอบประกาศ และการกำหนดต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งว่ามีได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ย่อมต้องเป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่ว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เรื่องใด มาตราใด นั้น ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายปรากฏโดยชัดแจ้งว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขของระยะเวลาจัดการเลือกตั้ง ซึ่งเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจักต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีหากมีปัญหว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงต้องเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งนี้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ

ประการที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงกว่าองค์กรทางปกครองทั้งหลาย นอกจากจะมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันเป็นการใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือองค์กรอื่น ดังนั้น กรณีหากมีปัญหว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งหรือออกประกาศต่าง ๆ โดยมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรเดียวที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ร้องอ้างถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๔๖ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ว่าอำนาจของศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องนี้ ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง และตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๔๖ และไม่ปรากฏว่าได้มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมแต่อย่างใด คำร้องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวได้

ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกา

ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งครั้งนี้ และให้มีการดำเนินการจัดการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อไป

ความเห็น

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

มีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง หรือไม่

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการให้มีการรับสมัคร ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวนเพียง ๓๔๗ เขตเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งจำนวน ๒๘ เขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันอื่นหลังจากนั้นในเรื่องนี้เนื่องจากมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๗ ได้กล่าวถึงการกำหนดวันเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้นหาใช่บทบังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญ ก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น

เห็นได้ว่า ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำได้ แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังกรณีการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ หรือ มาตรา ๑๐๘ หาได้ไม่ ดังกรณีที่ได้เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้วในประเทศไทย เมื่อครั้งที่ใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ต้องถูกกำหนดขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกา แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ได้กำหนดให้ มีวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่เป็นวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้วางหลักว่า กรณี หากเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิม ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญ และต้องกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจกระทำได้ แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป ที่กำหนดไว้เดิม ซึ่งจะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังกรณีการกำหนดวันลงคะแนน เลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ หรือมาตรา ๑๐๘ ไม่ได้

ส่วนกรณีหากวันเลือกตั้งทั่วไปกำหนดแล้ว ทั้งได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นไป การจะกำหนด วันเลือกตั้งทั่วไปอีกวันหนึ่ง เช่น กรณีจะกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับ ๒๘ เขตเลือกตั้ง จะสามารถกระทำหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง กำหนดโดยชัดแจ้ง แล้วว่า วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป ให้มีมากกว่าหนึ่งวันไม่ได้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้เฉพาะกรณีที่มีเหตุจำเป็น

ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำได้ ซึ่งเป็นกรณียังไม่ได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไป และเป็นคนละกรณีกับการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ หรือ มาตรา ๑๐๘

ข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นั้น มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๓๔๗ เขตเลือกตั้ง แต่ใน ๒๘ เขตเลือกตั้ง ไม่สามารถรับสมัครได้ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกผู้แทนของตนได้อย่างแน่แท้ มิใช่เพราะคณะกรรมการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้เพราะเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นเกิดขึ้นในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และเป็นกรณีที่ยังไม่มีจัดการเลือกตั้งทั่วไปใน ๒๘ เขตเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งหากมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปอีกวันหนึ่งย่อมเป็นกรณีที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เพราะเท่ากับว่าวันเลือกตั้งทั่วไปจะมี ๒ วัน ดังนั้น เมื่อกรณีเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าจะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปใน ๒๘ เขตเลือกตั้ง มิฉะนั้นการจัดการเลือกตั้งก็ไม่อาจสำเร็จได้ หรือไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ย่อมเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไม่มีที่สิ้นสุด และไม่มีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาให้สามารถจัดการเลือกตั้งให้เสร็จสมบูรณ์ได้ เห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากมูลเหตุสำคัญคือการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นั้น มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะย่อมเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าช่วงเวลาดังกล่าวมีความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติ มีการชุมนุมของกลุ่มมวลชน โดยเฉพาะคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) และมีการขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้ง เมื่อปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงและไม่คลี่คลาย การจัดการเลือกตั้งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๗ ได้มีข้อท้วงติงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้

ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องร่วมกันดำเนินการ เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและความเสียหายร้ายแรงมิให้เกิดแก่ประเทศชาติหรือประชาชนด้วยความสุจริต และถือประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชนเป็นสำคัญ หากมีเหตุที่จะนำไปสู่ ความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติหรือประชาชน อันเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ชอบที่จะต้องแจ้งให้ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป ขึ้นใหม่ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เกิดปัญหาขึ้นว่าไม่สามารถที่จะกำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรได้เช่นนี้ จึงมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ชอบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีจะได้หารือร่วมกัน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกัน ในการหาเสียงต่อไป

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ