

บันทึก

เรื่อง พระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดเชียงใหม่

ตามที่นายมงคล สุนทรจรรยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีว่า การตราพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ ๑ ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่เป็นการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง คงบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาได้เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปในเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภาเท่านั้น เมื่อการตราพระราชกฤษฎีกาไม่อาจกระทำได้ จึงอาจทำให้การเลือกตั้งที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นโมฆะได้ ฯพณฯ ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขอกราบเรียนชี้แจงดังต่อไปนี้

๑. ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาได้เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป และมีได้บัญญัติถึงการตราพระราชกฤษฎีกาสำหรับการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ตาม แต่ทว่ามาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้ง” เมื่อพิจารณาข้อความดังกล่าวให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า ข้อความที่ว่า “ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป” เป็นข้อความที่ช่วยขยายข้อความตอนหน้าที่ว่า “เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว” ให้หมายถึง พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปและพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง แต่ถ้าวางเป็นการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ได้บัญญัติความต่อไปว่า ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ถ้ามตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งมุ่งหมายเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น จะต้องใช้ความทำนองเดียวกับมาตรา ๑๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญ คือบัญญัติว่า “เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศ....” แต่เมื่อให้ความว่า “เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศ....” ซึ่งเป็นข้อความที่มีได้เจาะจงถึงการเลือกตั้งทั่วไปโดยเฉพาะ จึงแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติเลือกตั้งได้ยอมรับว่าการ

เลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างจะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๑๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องที่มิได้บัญญัติถึงการตราพระราชกฤษฎีกา แต่ทว่าพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ได้ช่วยขยายความให้คลุมถึงการตราพระราชกฤษฎีกาสำหรับการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างได้ตามนัยมาตรา ๑๙๒ แห่งรัฐธรรมนูญ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ ๑ ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๙๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไคร่ขอกราบเรียนเพิ่มเติมว่า ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายใด ถ้าความใดในกฎหมายนั้นไม่ขัดแย้งพอที่จะวินิจฉัยได้ ในทางวิชานิติศาสตร์จำเป็นต้องใช้หลักการตีความกฎหมายเข้าช่วยพิจารณา อย่างเช่นในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญอาจตีความได้ว่าไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้ง เพราะมาตรา ๑๒๔ ไม่ได้บัญญัติว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๑ และรัฐบาลในฐานะต้องรับผิดชอบให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน อาจใช้วิธีประกาศให้มีการเลือกตั้งในรูปอื่นแทนพระราชกฤษฎีกาก็ได้ เช่นกระทำในรูปประกาศของกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบกับแบบอย่างที่ได้เคยปฏิบัติมาในระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเลือกตั้งได้บัญญัติไว้โดยปริยายว่าการประกาศให้มีการเลือกตั้งต้องกระทำในรูปพระราชกฤษฎีกา เพราะถ้ากระทำในรูปประกาศแล้วจะมีผลให้น่าบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ มาใช้บังคับไม่ได้ เพราะมาตราทั้งสองได้บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาใช้บังคับ และนายอำเภอจะต้องจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งเมื่อพระราชบัญญัติเลือกตั้งได้บัญญัติโดยปริยายว่าการประกาศให้มีการเลือกตั้งต้องกระทำในรูปพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยอ้างมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ประกอบด้วย จึงเป็นการชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ยังมีแบบอย่างที่ได้เคยปฏิบัติมาในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งได้แก่การตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างรวมทั้งหมด ๒๒ ฉบับ และที่น่าสังเกตก็คือมีพระราชกฤษฎีกาอยู่ ๔ ฉบับ ซึ่งได้ตราขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๐ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชกฤษฎีกาเหล่านี้ได้ตราขึ้นโดยมิได้อ้างมาตราใด ๆ ในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง

แม้ว่ามาตรา ๑๙๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” อันเป็นการแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ก็ตาม แต่เนื่องจากข้อความในพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๗ ทำให้เข้าใจความหมายได้ว่า จะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปและในกรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ประกอบกับทางปฏิบัติที่เคยกระทำกันมาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ ๑ ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๑๘