

## คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ แล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อาจกำหนด “หลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” สำหรับบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ กำหนดไว้ได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” มิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” กำหนด

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะวินิจฉัยมีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไป

ใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกรณีตามปัญหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน จึงรับเรื่องไว้พิจารณาได้

ในส่วนการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ ให้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปทำหน้าที่ตามที่ตนมีสิทธิ โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๖ กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง
- (๒) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน
- (๓) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การตรวจสอบและการคัดชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซ้ำกันออกจากการสมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ
- (๔) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (๕) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเอง หรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้
- (๖) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (๗) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(๘) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(๙) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้ง จากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดว่า

“มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ตามหลักการของระบอบรัฐธรรมนูญนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจะกระทำมิได้ เว้นไว้แต่จะมีการกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๘ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๒๔๒ เป็นสิทธิที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐาน และรัฐธรรมนูญก็มิได้ระบุเงื่อนไขในการจำกัด หรือยกเลิกสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไว้แต่อย่างใด ซึ่งต่างไปจากสิทธิอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีเงื่อนไขยกเว้นไว้ เช่น สิทธิตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๔ เป็นต้น ดังนั้นสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐสภาได้ตราและอนุมัติมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอันใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมอยู่เหนือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อการระบุประเภทของสิทธิที่บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียไป คือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในตอนท้ายของมาตรา ๒๓ เป็นสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีเงื่อนไขยกเว้นไว้

บทบัญญัตินั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐแก่บุคคลผู้ไม่ไปเลือกตั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่ได้ดุษณี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จะบัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กฎหมายจะบัญญัติการเสียสิทธิใดๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่มีข้อยกเว้นในการจำกัดหรือเสียสิทธินั้นมิได้ กล่าวคือ สิทธิที่กฎหมายจะบัญญัติให้พลเมืองต้องเสียไปในกรณีที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ จะต้องเป็นสิทธิอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง

ในประเทศที่ใช้แนวทางการพิจารณาว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นหน้าที่ของพลเมืองนั้น ส่วนมากจะมีมาตรการโดยปรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือดำเนินการบางอย่าง เพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นได้รับความอับอาย เช่น ประกาศชื่อไว้ในที่สาธารณะ เป็นต้น สำหรับประเทศที่มีการใช้วิธีการทำให้บุคคลเสียสิทธินั้น ก็จะจำกัดสิทธิเฉพาะการสอบแข่งขันเข้าทำงานราชการเป็นเวลา ๑ ปี (ฟิลิปปินส์) หรือ ๓ ปี (อาเจนติน่า) ซึ่งเป็นการกำหนดการเสียสิทธิที่มีใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และมีเงื่อนไขที่ชัดเจน ดังนั้นการเสียสิทธิของพลเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะกระทบถึงสิทธิของพลเมืองโดยตรง

จึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นที่มาของอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธินั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ ดังได้กล่าวแล้ว

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ