

คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๒ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณา
วินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ความเป็นมา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุม
เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวสัมพันธ์และเชื่อมโยงโดยตรงกับพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑
ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอและ
อาจขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงขอหารือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามความเห็นรวม ๒ ประเด็น
ดังนี้

๑. สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ใน
ทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง
มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไม่เท่ากับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งหรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน
ในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๓)
กล่าวคือ การใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ใน
ทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประเด็นนี้พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว มาตรา ๘๐ ได้บัญญัติสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งดังกล่าวไว้ ๒ ประเภท

ประเภทแรก กรณีบุคคลตามมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า กรณีผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยเห็นว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ของการกำหนดเขตเลือกตั้งและสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

ประเภทที่สอง กรณีบุคคลตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าวได้ รวมทั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิลงคะแนนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวได้ ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “... การอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

๒. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่ นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้เลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๓ ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ” คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ แต่ประการใด ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๘๑ นี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๘๑ วรรคสอง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๘๑ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว โดยอำนาจหน้าที่วินิจฉัย “ที่เลือกตั้งกลาง” คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวได้โดยตรง ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถูกต้อง หรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม มาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๐๔ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๒๖๖

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๓ บัญญัติว่า “จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ...”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน ...”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (๑) (๒) (๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๓ ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

เลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) (๒) (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการกำหนดหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ กำหนดที่เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งไว้ด้วย และให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการประกาศกำหนดที่เลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงที่เลือกตั้ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ที่เลือกตั้งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสถานที่ที่ประชาชนเข้าออกได้สะดวก เพื่อการลงคะแนนเลือกตั้ง และมีป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดเพื่อแสดงขอบเขตบริเวณของที่เลือกตั้งไว้ด้วย ตามลักษณะของท้องที่และภูมิประเทศในการลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในท้องที่ใด ถ้าเห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจประกาศกำหนดที่เลือกตั้งนอกเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้ แต่ต้องอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยเลือกตั้งนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ...”

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เสนอเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ ว่าถูกต้องหรือไม่ มีลักษณะเป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ